



Всемирная организация
здравоохранения

Европейское региональное бюро

ЕВРОПЕЙСКИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
ШЕСТЬДЕСЯТ ПЯТАЯ СЕССИЯ

Вильнюс, Литва 14–17 сентября 2015 г.

ЗДОРОВЬЕ – ЭТО ПОЛИТИЧЕСКИЙ ВЫБОР

**Развитие межсекторального взаимодействия
в интересах здоровья и благополучия в
Европейском регионе ВОЗ**



Рабочий документ



**Всемирная организация
здравоохранения**

Европейское региональное бюро

Европейский региональный комитет

Шестьдесят пятая сессия

Вильнюс, Литва, 14–17 сентября 2015 г.

Пункт 5(а) предварительной повестки дня

EUR/RC65/16
+ EUR/RC65/Conf.Doc./8

5 августа 2015 г.
150619

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

Развитие межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия в Европейском регионе ВОЗ. Здоровье – это политический выбор

Во многих государствах членах в Европейском регионе набирает темпы реализация политики Здоровье-2020. Залогом ее успеха является межсекторальное взаимодействие. Тем не менее, обеспечение такого взаимодействия в области формирования и практического осуществления политики до сих пор остается комплексной и трудной задачей.

В настоящем документе рассматриваются существующие возможности, трудности и накопленный опыт в сфере межсекторального взаимодействия и указывается возможное направление дальнейших действий с целью обмена важными выводами и примерами передового опыта из разных уголков Региона.

Содержание

	Стр.
Резюме	3
Здоровье-2020 – аргумент в пользу изменения политики.....	5
Реализация политики Здоровье-2020 – от поиска ответов на вопрос "почему?" к поиску ответов на вопрос "как?"	8
Значение политической приверженности и межсекторальных действий, направленных на первопричины проблем	11
Согласованность политики в интересах здоровья – виды механизмов межсекторального стратегического руководства.....	14
Местное лидерство в интересах здоровья и благополучия	16
Возможности развития межсекторального взаимодействия.....	17
Признание глобального характера вопросов здравоохранения	18
Мониторинг и оценка – роль информации, фактических данных, научных исследований и механизма мониторинга реализации политики Здоровье-2020	20
Изучение возможностей создания новых европейских форумов для диалога с приоритетными секторами и основными партнерами.....	21
Поддержка межсекторального взаимодействия в Европейском регионе ВОЗ	22
Заключение.....	24
Список литературы.....	24

Резюме

1. Во многих государствах членах в Европейском регионе набирает темпы реализация политики Здоровье-2020. Залогом ее успеха является межсекторальное взаимодействие. Тем не менее обеспечение такого взаимодействия в области формирования и практического осуществления политики до сих пор остается комплексной и трудной задачей. В настоящем документе рассматриваются существующие возможности, трудности и накопленный опыт в сфере межсекторального взаимодействия и указывается возможное направление дальнейших действий с целью обмена важными выводами и примерами передового опыта из разных уголков Региона.
2. Термин "межсекторальное взаимодействие" обозначает непрерывный процесс, охватывающий двустороннее и многостороннее сотрудничество, а также обладающие более широким смыслом принципы учета интересов здоровья во всех стратегиях и участия в работе всего государства и всего общества. Эффективное межсекторальное взаимодействие является необходимым условием оказания воздействия на современные детерминанты здоровья и благополучия и лежит в основе реализации политики Здоровье-2020. Европейский регион ВОЗ обладает значительным опытом в области поддержки межсекторального взаимодействия, например, в рамках Европейского процесса "Окружающая среда и здоровье" (ЕПОСЗ) и Европейской сети ВОЗ "Здоровые города".
3. Оказание воздействия на детерминанты здоровья XXI столетия является достаточно сложной задачей. Здоровье – это политический выбор, и в наши дни многие правительства уделяют первостепенное значение экономической, торговой и промышленной политике, нежели здравоохранению. Тем не менее вкладывание средств в здоровье людей является важнейшим условием устойчивого развития, включая развитие экономики; вследствие этого здоровье занимает центральное место в повестке дня на период после 2015 г. не только как самоцель, но и как фактор, способствующий достижению других целей устойчивого развития (ЦУР), а также выигрывающий от обеспечиваемых в результате их достижения благ.
4. Добиться межсекторального взаимодействия непросто, однако оно является необходимым условием достижения согласованности проводимой политики, эффекта синергии и координации действий различных секторов и обеспечивает основу для подотчетности в сфере здравоохранения. Для того чтобы добиться прогресса в решении ряда комплексных связанных со здравоохранением задач необходимо обеспечить межсекторальное взаимодействие; примерами таких задач могут служить воздействие на социальные детерминанты здоровья и снижение социальной несправедливости, проявляющейся в показателях здоровья населения.
5. Межсекторальное взаимодействие должно быть сосредоточено на ключевых приоритетных задачах общественного здравоохранения; способствовать тому, чтобы реализации вмешательств всегда предшествовала работа по оказанию воздействия на социальные детерминанты здоровья и снижению социальной несправедливости в отношении здоровья; быть постоянно ориентировано на важные международные и глобальные повестки дня, такие как ЦУР; быть

направлено на оказание максимального воздействия на ситуацию и использование действенных решений; предполагать установление контактов с другими секторами и построение взаимовыгодных партнерских отношений.

6. Для дальнейшего развития межсекторального взаимодействия необходимо определить новые роли не только для министерств и министров здравоохранения, но и для министров из других секторов. Очень важно в максимальной степени интегрировать использование уже существующих и новых механизмов межсекторального сотрудничества; обеспечить адекватный потенциал для проведения межсекторальной работы на уровне министерств здравоохранения; создавать формальные и неформальные форумы и возможности для межсекторального диалога и приобретения знаний; действовать на политическом и нормативно-правовом, а также техническом и организационном уровнях, применяя прагматичные и поэтапные подходы.

7. Накоплен обширный опыт и знания о том, какие институциональные и функциональные процессы способствуют практике принятия межсекторальных стратегических решений. Однако в действительности достижение системного и стабильного межсекторального взаимодействия продолжает оставаться трудной задачей, в особенности с точки зрения поддержания заинтересованности в таком взаимодействии на высоком политическом уровне и обеспечения наличия устойчивых институциональных процессов. Местное лидерство в интересах межсекторального взаимодействия может носить инновационный и весьма важный характер. Секторы образования и социального обеспечения играют ключевую роль в выполнении рекомендаций заключительного доклада "Обзор социальных детерминант здоровья и разрыва по показателям здоровья в Европейском регионе ВОЗ" (1).

8. В наши дни вопросы здоровья во внешнеполитических процессах и сотрудничестве в области развития имеют куда большее значение, чем прежде. Важной задачей является обеспечить постоянную ориентацию на глобальные процессы, такие как осуществление Международных медико-санитарных правил (ММСП) и Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака (РКБТ). Создание возможностей для обмена мнениями на европейском уровне, например, неформальных форумов, способствующих межсекторальному диалогу и взаимодействию, может быть весьма полезным не только для обеспечения большей слаженности международного сотрудничества, но и для принятия согласованных решений об осуществлении научно и эмпирически обоснованных вмешательств на национальном уровне, что придаст большую легитимность межсекторальным действиям в странах.

9. Дальнейшее проведение мониторинга и оценки, а также сбор информации, фактов и результатов научных исследований имеют важнейшее значение. Европейское региональное бюро ВОЗ продолжит разрабатывать методологические пособия, в том числе путем подготовки серии секторальных и тематических аналитических справок, а также расширения работы Сети по вопросам использования данных научных исследований при формировании политики, для того чтобы оказывать поддержку процессу реализации программ, собирать, систематизировать и анализировать используемые на практике методы работы со всех уголков Региона, извлекать уроки из осуществляемой

деятельности, предлагать эффективные вмешательства и стимулировать сотрудничество с другими агентствами и международными партнерами.

Здоровье-2020 – аргумент в пользу изменения политики

10. В рамках политики Здоровье-2020 ВОЗ установила целевые параметры улучшения здоровья жителей Европейского региона. Политика Здоровье-2020 представляет собой политический, социальный и экономический императив, требующий принятия мер с целью улучшения здоровья и благополучия людей. Особое место в ней отведено ключевым ценностным ориентирам, таким как социальная справедливость, подотчетность в интересах здоровья и право на здоровье как одно из неотъемлемых прав человека. Многие страны в Европейском регионе отреагировали на это требование, подготовив новые или адаптировав уже существующие меры национальной политики для того, чтобы включить в них новые процессы и механизмы, предполагающие налаживание контактов с другими секторами с целью оказания воздействия на детерминанты здоровья. Европейское региональное бюро являлось движущей силой этого процесса с момента принятия политики Здоровье-2020 в 2012 г. и будет продолжать всячески поддерживать его. Детерминанты здоровья в XXI веке охватывают все аспекты государственного управления и жизни общества, соответственно, такой же должна быть и направленность реализуемых в этой связи ответных мер. Этот акцент на межсекторальном взаимодействии в интересах здоровья еще больше усилится с принятием ЦУР, которые поставят перед всеми странами непростую задачу – принять и внедрить у себя новые подходы в области стратегического руководства. Здоровье занимает центральное место среди ЦУР, являясь предварительным условием и одновременно итогом и показателем устойчивого развития общества. Формулировка цели в отношении здоровья (цель 3) в повестке дня в области развития на период после 2015 г. и общая задача политики Здоровье-2020 полностью согласованы друг с другом; помимо этого, политика Здоровье-2020 широко использовалась в рамках европейского консультативного процесса, посвященного разработке цели в отношении здоровья в рамках ЦУР. Эта новая повестка дня в области развития послужит новым стимулом для повышения значимости роли здоровья в развитии наших обществ посредством воплощения положений повестки дня на период после 2015 г. в национальные планы развития, где здоровью будет отведено центральное место.

11. Сутью политики Здоровье-2020 является политический выбор в интересах здоровья: необходимо обеспечить политическую приверженность делу улучшения здоровья и повышения благополучия граждан на высшем государственном уровне; эта приверженность должна поддерживаться в рамках парламентских процессов и в ходе принятия решений центральными и местными органами власти разного уровня. Ключевой ролью министерств здравоохранения является защита здоровья как всеобщей ценности и общественного блага и его продвижение в качестве общей социальной и политической задачи для всех секторов и государства в целом. Она также предполагает определение самых насущных кратко- и долгосрочных вопросов на повестке дня и представление различных вариантов действий и фактических данных для принятия политических решений. Итоговые результаты, как правило, формулируются в рамках сложного политического процесса, в котором участвует широкий круг

лиц, обладающих весьма различной степенью власти и влияния. Одной лишь высокой компетентности и знаний специалистов здесь недостаточно – вероятность успеха возрастает, если имеет место хорошее понимание политических процессов и намерений задействованных в них лиц.

12. В процессе реализации политики Здоровье-2020 министерства здравоохранения сталкиваются со все большим числом трудностей. В современной Европе о здоровье зачастую думают не в первую, а в последнюю очередь; многие страны придают первостепенное значение экономической, торговой и промышленной политике. В условиях экономического кризиса и мер строгой экономии, намного сложнее добиваться вложения средств в здравоохранение, даже если имеющиеся фактические данные говорят об экономических и социальных преимуществах такого политического решения. Учитывая все большее давление, оказываемое на сектор здравоохранения с целью сохранения нынешнего уровня охвата населения услугами, сектору здравоохранения будет все более сложно браться за выполнение новых функций и взаимодействовать с другими секторами.

13. В качестве иллюстрации данного тезиса можно привести тот факт, что экономическая, торговая и промышленная политика, а также ограничения, накладываемые на процесс накопления знаний в области здравоохранения (в том числе в связи с действием прав интеллектуальной собственности), оказывают огромное влияние на здоровье, и аргументы сектора здравоохранения должны быть более отчетливо слышны на фоне аргументов, высказываемых такими влиятельными секторами. Нельзя думать о здоровье в последнюю очередь; оно должно стать неотъемлемым элементом процесса формирования политики других секторов. Данный подход изложен в рамках принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях, наряду с общегосударственным и общесоциальным подходами к современному стратегическому руководству в интересах здоровья. Все эти концепции подробно описаны в политике Здоровье-2020. Недавно эта тема также рассматривалась на Всемирной ассамблее здравоохранения (2).

14. Берясь за реализацию политики Здоровье-2020, правительства стран признают, что они могут добиться реальных улучшений в показателях здоровья населения при условии, что они будут работать во всех сферах государственного управления с целью выполнения двух взаимосвязанных стратегических задач: улучшения здоровья всех граждан и сокращения неравенств в отношении здоровья и укрепления лидерства и коллективного стратегического руководства в интересах здоровья. Опыт показывает, что выполнению этих задач лучше всего способствует наличие юридических полномочий, которые дают министерству здравоохранения политическое право и возможности действовать и успешно расширять подотчетность в отношении здоровья на другие сферы государственного управления посредством проведения оценки воздействия политики здравоохранения. Хотя имеющиеся примеры указывают на возможность объединения секторов и достижения ими эффекта синергии в ходе совместной работы, до сих пор существует много сфер, являющихся предметом разногласий и конфликтов, на которые следует обратить внимание.

15. Помимо этого, имеет место общее признание того факта, что межсекторальное взаимодействие в той или иной форме осуществляется

практически в каждом из направлений деятельности Регионального бюро и государств-членов. Действуя в рамках стратегических задач и приоритетных областей стратегических действий политики Здоровье-2020, невозможно адекватно решить сразу несколько комплексных проблем, затрагивающих здоровье населения, не обеспечив при этом принятия межсекторальных ответных мер, таких как сокращение неравенств и работа с вопросами здоровья и развития (стратегическая задача 1); борьба за здоровье детей, содействие здоровому старению и поддержка групп, оказавшихся в неблагоприятных жизненных обстоятельствах (приоритет 1); профилактика инфекционных заболеваний, борьба с неинфекционными заболеваниями и охрана психического здоровья, борьба с ожирением и реализация РКБТ ВОЗ, а также планов действий по проблеме устойчивости к противомикробным препаратам (приоритет 2); укрепление системы общественного здравоохранения и реализация ММСП (приоритет 3); содействие грамотности в вопросах здоровья и работа в области окружающей среды и охраны здоровья (приоритет 4). Политика Здоровье-2020 может помочь определить ключевые области и отправные точки для межсекторального взаимодействия и способствовать формированию связей с целью применения подходов, основанных на более тесной интеграции.

16. Руководство процессом, в котором участвует так много заинтересованных сторон, требует нового мышления и наличия нового кадрового потенциала на уровне министерств здравоохранения. ВОЗ предстоит сыграть важную роль в оказании поддержки странам с целью наращивания ими такого потенциала путем взаимного обмена опытом налаживания успешного межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия. Этот процесс уже начат и демонстрирует положительные результаты. Региональное бюро с 2012 г. поддерживает создание в странах межсекторальных комитетов. Учитывая значительную потребность и спрос на информацию по этим вопросам, Бюро разработало ряд секторальных и тематических аналитических справок, чтобы внести свой вклад в формирование повестки дня и достижение успешных результатов обсуждений, посвященных данной тематике. Кроме того, Бюро на постоянной основе отслеживает успешные методы работы как в рамках процесса "инвентаризации" накопленного опыта, так и в ходе многочисленных мероприятий, таких как совещание участников инициативы малых стран и внеочередное министерское совещание Сети здравоохранения Юго-Восточной Европы. Регулярное обучение по вопросам дипломатии здравоохранения также содействует наращиванию потенциала в этой области. Две публикации по итогам научных исследований, которые легли в основу политики Здоровье-2020, а именно – "Обзор социальных детерминант и разрыва по показателям здоровья в Европейском регионе ВОЗ" (1) и исследование, посвященное экономическим аспектам профилактики (3), также содействуют наращиванию потенциала. В последнем документе в обобщенном виде изложены методические рекомендации по вопросам применения различных видов межсекторальных подходов.

17. При рассмотрении представленных ниже вопросов авторы опирались на: результаты процесса инвентаризации накопленного опыта в области межсекторального взаимодействия в Европейском регионе; примеры, приведенные в исследованиях, посвященных стратегическому руководству в интересах здоровья и межсекторальному взаимодействию, которые легли в основу политики Здоровье-2020; оценку работы Европейской сети ВОЗ "Здоровые

города" (4); опыт, приобретенный в рамках ЕПОСЗ. Дополнительные данные были также получены в ходе трех состоявшихся недавно мероприятий: совещания в Париже (Франция), проведенного 24 апреля 2015 г. и посвященного взаимодействию с секторами образования и социального обеспечения; совещания по среднесрочному обзору ЕПОСЗ, проведенного в Хайфе (Израиль) 28–30 апреля 2015 г., на котором были рассмотрены уроки, извлеченные сектором здравоохранения в процессе совместной работы с секторами транспорта и окружающей среды в рамках ЕПОСЗ, которая осуществляется в Европейском регионе на протяжении вот уже почти трех десятилетий; и совещания по вопросам здоровья в контексте внешней политики и сотрудничества в целях развития, состоявшегося в Берлине (Германия) 28–29 апреля 2015 г., на котором обсуждались уроки, извлеченные в процессе сотрудничества между секторами здравоохранения и внешней политики. В ходе обсуждений, которые состоятся на шестьдесят пятой сессии Европейского регионального комитета (РК), ВОЗ будут даны дальнейшие рекомендации в отношении наиболее оптимальных путей оказания поддержки государствам-членам.

Реализация политики Здоровье-2020 – от поиска ответов на вопрос "почему?" к поиску ответов на вопрос "как?"

18. Осуществление межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия внутри системы государственного управления – задача не из легких. Комплексный характер затрагиваемых вопросов, масштаб имеющихся трудностей и характерные особенности функционирования государственных бюрократических систем, наряду с неравномерным распределением ресурсов, а также конфликтом интересов внутри государственных органов, требуют принятия решительных мер. Используемый в настоящем документе термин "межсекторальное взаимодействие" охватывает широкий круг вопросов двустороннего и многостороннего сотрудничества между секторами, а также обладающие более широким смыслом принципы учета интересов здоровья во всех стратегиях и участия всего государства. На протяжении последних десятилетий был разработан ряд терминов для описания работы в этой сфере; все эти термины упоминаются в настоящем документе. Их краткое описание приведено во вставке 1 ниже. Авторы признают, что некоторые из этих терминов считаются более приемлемыми в условиях определенных стран и политических систем. Однако при этом важно отметить, что использование всех этих терминов является в достаточной степени правомерным и оправданным, в зависимости от тех ситуаций и вопросов, которые мы пытаемся описать с их помощью.

Вставка 1. Четыре стратегических подхода к реализации политики Здоровье-2020

- **Межсекторальное взаимодействие в интересах здоровья:** официально признанные отношения между одной или несколькими частями сектора здравоохранения и частями другого сектора, сформированные для осуществления действий по решению определенной проблемы с целью достижения желаемых результатов в отношении здоровья (или промежуточных результатов в отношении здоровья) более действенным, эффективным и рациональным способом, чем тот, к которому сектор здравоохранения мог бы прибегнуть, действуя в одиночку (5).
- **Общегосударственный подход** означает осуществление государственными учреждениями совместной деятельности, выходящей за рамки их непосредственного круга ведения, с целью достижения общей цели, а также объединенные действия системы государственного управления в ответ на определенные проблемы. Подходы могут носить как формальный, так и неформальный характер. Они могут быть сосредоточены на таких направлениях, как формирование политики, управление программами или предоставление услуг (6).
- **Учет интересов здоровья во всех стратегиях:** подход к формированию государственной политики в разных секторах, при котором в целях улучшения здоровья населения и обеспечения большей справедливости в отношении здоровья систематически учитываются последствия принимаемых решений для здоровья и систем здравоохранения, ведется поиск возможностей синергетического взаимодействия и избегается пагубное воздействие на здоровье людей. В основе принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях лежат связанные со здоровьем права и обязанности. Этот принцип требует уделять особое внимание воздействию государственной политики на детерминанты здоровья и предполагает повышение ответственности директивных органов за воздействие политики на здоровье людей на всех уровнях ее разработки.¹
- **Стратегическое руководство в интересах здоровья** определяется как стремление органов государственного управления и других действующих субъектов руководить сообществами, странами или группами стран в их деятельности по обеспечению здоровья населения как неотъемлемой составляющей благополучия, применяя при этом как общегосударственный подход, так и принцип участия всего общества (7).

19. Хотя в Европейском регионе нет недостатка в различных видах межсекторального взаимодействия, политика Здоровье-2020 ставит перед Региональным бюро и государствами-членами задачу расширить масштабы такого взаимодействия и определить роль сектора здравоохранения в решении сложных политических, экономических и социальных проблем, стоящих перед

¹ Сформулировано на основе рабочего определения, подготовленного к Восьмой глобальной конференции по укреплению здоровья в Хельсинки (Финляндия) в 2013 г.

Регионом. Несмотря на то, что в Регионе накоплен значительный опыт межсекторального взаимодействия по вопросам, связанным с изменением образа жизни людей, а также с окружающей средой и охраной здоровья, сложная задача, которую ВОЗ предстоит решить в сотрудничестве с государствами-членами, заключается в повышении роли сектора здравоохранения в таких сферах, как экономическая и налогово-бюджетная политика, политика в области социального обеспечения и образования, а также торговая и миграционная политика. Первостепенное внимание в политике Здоровье-2020 уделяется социальным детерминантам здоровья, и следующим за этим стратегическим приоритетом должны стать вопросы социальной политики – начиная от вопросов трудоустройства, образования, обеспечения жильем и достаточным доходом до создания условий для достойной жизни после выхода на пенсию. Это чрезвычайно сложная задача (1).

20. ЕПОСЗ давно является флагманским межсекторальным механизмом стратегического руководства, работа которого осуществляется в рамках серии министерских конференций, проводимых раз в пять лет и координируемых Региональным бюро в тесном взаимодействии с другими учреждениями. Государства-члены на собственном опыте убедились, что ЕПОСЗ в значительной мере помогает реализации политики на национальном уровне. Он может обеспечить модель для процессов, которые направлены на выполнение общей, сосредоточенной на решении конкретной проблемы повестки дня при поддержке ВОЗ. Он демонстрирует важность налаживания хорошо организованного политического процесса, опирающегося на высокую компетентность специалистов и широкий круг задействованных в нем сетевых объединений.

21. Три урока, извлеченные в ходе осуществления ЕПОСЗ, могут служить ориентиром для дальнейших действий. Во-первых, рассматривая политически значимые вопросы и темы, ЕПОСЗ смог мобилизовать государства-члены и заинтересованные стороны и привлечь к себе внимание политиков и ответственных должностных лиц самого высокого уровня, а также обеспечить полноценное участие в работе министров, представляющих как сектор здравоохранения, так и сектор окружающей среды. Во-вторых, обеспечив присутствие высоко компетентных специалистов и доступ к знаниям, а также поддерживая деятельность эффективных сетевых объединений специалистов и платформ для сотрудничества, ЕПОСЗ смог заручиться кредитом доверия и обеспечить непрерывность осуществляемой в его рамках деятельности. В-третьих, национальные механизмы реализации были в свою очередь согласованы с политическими обязательствами, принятыми на международном уровне, путем установления целевых ориентиров, связывающих задачи, стоящие на национальной повестке дня, с многосторонними инструментами, что помогает добиваться поставленных целей и отслеживать достигнутый прогресс. Придание реальных и осязаемых контуров глобальной повестке дня посредством целенаправленных политических заявлений высокого уровня, сделанных в странах, обеспечивает прочную институциональную легитимность, возможность привлечения к работе широкого круга партнеров и участников происходящих процессов, а также превосходные связи с политическими руководящими органами. Это также демонстрирует дополнительные преимущества участия в этой работе ВОЗ. Недавняя среднесрочная оценка, проведенная в Хайфе, четко продемонстрировала достижения и воздействие, оказываемое ЕПОСЗ, а также те

дополнительные преимущества, которые он обеспечивает посредством своего механизма стратегического руководства.

22. В ответ на межсекторальный вызов, встающий перед нами в рамках реализации политики Здоровье-2020, в ходе недавно проведенной масштабной аналитической работы были сформулированы шесть необходимых элементов процесса изменений: обеспечение политической приверженности; упор на вмешательства, направленные на первопричины проблем; достижение согласованности мер политики; значение местного лидерства; обеспечение необходимого потенциала; признание глобального характера вопросов здравоохранения.

Значение политической приверженности и межсекторальных действий, направленных на первопричины проблем

23. Для того чтобы здоровье заняло важное место в политической и социальной повестке дня государств на всех уровнях, равно как и в повестке дня в области развития, необходимо наличие политической приверженности; для того, чтобы это произошло, необходимо признать существование политических детерминант здоровья, воздействие на которые должно стать общегосударственной приоритетной задачей. Вложение средств в работу по оказанию воздействия на социальные детерминанты здоровья и обеспечению социальной справедливости в отношении здоровья требует принятия долгосрочных и обеспеченных стабильным финансированием стратегий во многих секторах. Добиться такого рода приверженности и сохранить ее в условиях существования различных политических взглядов и ценностей может быть нелегко, и нам следует признать, что процесс внедрения и поддержки стратегий, направленных на достижение этих двух целей, до сих пор продвигался достаточно сложно. Именно поэтому роль ВОЗ в продвижении политики Здоровье-2020 и координации действий по воплощению в жизнь принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях имеет важнейшее значение для поддержки мер, реализуемых на национальном уровне.

24. Наличие политической воли, необходимой для оказания воздействия на детерминанты здоровья, нельзя всегда принимать за данность. Вопросы здоровья не всегда занимают важное место в повестке дня правительств, иногда вопреки официальной риторике. Политические ценности порой расходятся с политическими приоритетами. Имеющиеся фактические данные указывают на то, что вложение средств в построение более справедливых обществ и укрепление здоровья на всех этапах жизни является экономически и политически целесообразным (8). Основополагающая политическая обязанность руководства – сделать политический выбор в пользу тех или иных статей вложения средств и расходов. Следовательно, последствия политического выбора решающим образом влияют на уровень неравенств в отношении здоровья, которые определяются жизненными обстоятельствами и возможностями. На эти обстоятельства и возможности в свою очередь влияет распределение властных полномочий, денежных средств и ресурсов на глобальном, национальном и местном уровнях. В качестве иллюстрации этого тезиса можно привести ряд примеров политического

выбора в интересах здоровья и благополучия, который встает перед многими государствами-членами в процессе реализации политики Здоровье-2020:

- выбор в пользу тех или иных мер политики социального обеспечения, которые воздействуют на "причины причин", таких как выделение средств на поддержку матерей и детей грудного возраста, с тем чтобы способствовать развитию в раннем детском возрасте и хорошему жизненному старту;
- выбор в пользу тех или иных форм сотрудничества с целью реализации мер финансовой и социальной защиты населения, таких как меры, разработанные с целью обеспечения или укрепления механизмов социальной защиты граждан, подвергающихся риску безработицы и бедности, а также меры миграционной политики;
- выбор в пользу тех или иных условий доступа к услугам здравоохранения: например, снижение доступности услуг путем введения их полной или частичной оплаты за счет пользователей, что приводит к дискриминации менее обеспеченных людей, или снижение доступности качественной помощи по охране материнства;
- выбор в пользу тех или иных путей защиты и укрепления здоровья, а также профилактики болезней: например, таких как реализация ММСП, более активное осуществление антитабачных мер в соответствии с РКБТ ВОЗ, сокращение доступности алкоголя или обеспечение доступа к здоровому питанию в школах;
- выбор в пользу других мер политики, тем или иным образом влияющих на здоровье: например, регулирование дорожного движения; расширение возможностей для велосипедного и пешеходного движения; контроль опасных факторов окружающей среды, таких как загрязнение воздуха;
- выбор в пользу тех или иных мер воздействия на коммерческие детерминанты здоровья, включая меры налогово-бюджетной политики, меры по изменению рецептуры пищевых продуктов, меры в отношении рекламы и маркетинга пищевых продуктов, а также осуществления хозяйственной и торговой деятельности.

25. Вмешательства, направленные на первопричины проблем, имеют важнейшее значение для реализации политики Здоровье-2020 в государствах-членах. Они предполагают создание механизмов стратегического руководства, позволяющих министерствам здравоохранения вовлекать другие министерства в работу по оказанию воздействия на широкий спектр детерминант здоровья, в особенности социальных детерминант. Этот подход охватывает все уровни стратегического руководства – от национального до местного – и требует налаживания горизонтального и вертикального сотрудничества. В некоторых странах он был осуществлен путем предоставления действующим субъектам юридических полномочий, в других – в большей степени благодаря применению административных процедур и еще в ряде стран – в рамках внепланового взаимодействия, направленного на решение отдельных вопросов. Все большую важность приобретают действия местных органов власти; в этой связи примером значительных успехов, достигнутых в области осуществления межсекторального взаимодействия и принципа участия всех органов местного самоуправления в

принятии мер в интересах здоровья может служить работа Европейской сети ВОЗ "Здоровые города", сети "Регионы – за здоровье" и других региональных и местных инициатив. Следовательно, необходимо и далее расширять работу этих сетевых объединений.

26. Стали очевидными три важных фактора. Во-первых, министерству здравоохранения или департаментам общественного здравоохранения на местном уровне полезно определить для себя, какие из существующих межсекторальных или межведомственных инициатив направлены на работу с основными детерминантами здоровья. Во-вторых, сторонам полезно прийти к соглашению относительно используемых механизмов принятия решений, таких как межведомственные советы по вопросам здравоохранения, и обеспечить подотчетность различных вовлеченных в эту работу секторов в отношении реализуемых ими мер в интересах здоровья. В-третьих, решающее значение в этой работе имеет мониторинг достигнутого прогресса и отслеживание показателей здоровья населения, в идеале – на основе совместно согласованных целевых ориентиров. В ряде стран нормативно-правовой базой для осуществления этих мер служили законы об общественном здравоохранении, которыми в том числе определены процессы подотчетности, предполагающие представление отчетов всем центральным органам власти, а в некоторых случаях – и широкой общественности путем подготовки межсекторальных докладов о состоянии дел в области охраны общественного здоровья.

27. Хотя граждане имеют право принимать самостоятельные решения и сами несут ответственность за свое поведение, имеющиеся у них возможности обусловлены целым рядом политических и социальных факторов. Выбор в пользу здорового образа жизни может быть связан с определенными трудностями или материальными расходами. У граждан может быть недостаточно информации, навыков и ресурсов для того, чтобы сделать правильный выбор. Порой неясно, как тот или иной вариант выбора может отразиться на здоровье. Иногда возможность выбора в пользу здоровья вообще отсутствует – имеются только "нездоровые" варианты; или же человек может находиться в сложных жизненных обстоятельствах, сопровождаемых высоким уровнем стресса и лишениями, быть частью социальной группы, которая сталкивается с предрассудками и дискриминацией, и не имеет средств и возможностей для того, чтобы полностью реализовать свой потенциал. Для решения подобных проблем требуется наличие целого пакета комплексных подходов, включая информирование и просвещение; работу с социальными детерминантами, отрицательно сказывающимися на возможности здорового выбора; использование стратегий "подталкивания", а также принятие налогово-бюджетных и регуляторных мер. Работа в этом направлении также предполагает принятие способствующих и поддерживающих мер другими секторами, например, их активную приверженность делу повышения грамотности населения в вопросах здоровья. Такие подходы должны сопровождаться мерами по расширению прав и возможностей людей и оказанием им поддержки по месту жительства, в посещаемых ими учебных заведениях, на работе и в социуме.

Согласованность политики в интересах здоровья – виды механизмов межсекторального стратегического руководства

28. Межсекторальное стратегическое руководство имеет важнейшее значение для разработки и реализации эффективных стратегий, основанных на принципах политики Здоровье-2020, а также для формирования у других секторов ответственности за улучшение показателей здоровья населения или для повышения такой ответственности. Государства-члены разработали широкий спектр различных подходов, адаптированных к особенностям их политических и административных систем и процессов. Национальные стратегии здравоохранения могут служить средством выражения на самом высоком политическом уровне четкой приверженности делу охраны здоровья как общегосударственному приоритету и обеспечить нормативно-правовые основания для более масштабного межсекторального взаимодействия в интересах здоровья. Национальные цели и целевые ориентиры все чаще формулируются в рамках межсекторальных процессов и все больше предполагают взаимодействие с другими заинтересованными сторонами. В некоторых странах роль таких процессов выполняют конференции по вопросам здравоохранения, организуемые центральными или региональными органами власти.

29. Важной стратегией укрепления межсекторального стратегического руководства является создание надежных и наделенных официальным статусом механизмов. Многие страны создали многочисленные параллельные межсекторальные комитеты на разных уровнях (политическом и/или техническом), в работе которых участвуют различные секторы и заинтересованные стороны. Политика Здоровье-2020 обеспечивает законные основания и механизм для создания на самом высоком (министерском) уровне межсекторальных комитетов по вопросам здоровья под председательством премьер-министра или его заместителя; эти комитеты должны выполнять функцию всеобъемлющих стратегических платформ для работы в интересах здоровья, социальной справедливости, благополучия и устойчивого развития. Парламентские комитеты могут играть важную роль в преодолении партийных разногласий, обеспечивать основу для достижения межпартийного консенсуса и гарантировать подотчетность в интересах здоровья на государственном уровне. В редких случаях в качестве инструмента, способствующего межсекторальному взаимодействию, используются совместные бюджеты.

30. Государства-члены могут использовать различные отправные точки для развития межсекторального сотрудничества; наиболее часто используемыми механизмами межсекторального стратегического руководства являются межсекторальные целевые комитеты. Другие тематические межсекторальные механизмы, такие как комитеты, комиссии и целевые рабочие группы, являющиеся ответвлениями межминистерских комитетов высокого уровня, могут быть прикреплены к ним, подобно подвескам на люстре (9). Такие интегрированные подходы к межсекторальной работе предоставляют основу для улучшения согласованности и координации. Межминистерские комитеты должны работать при поддержке секретариата, который служил бы опорой для указанных

комитетов и координировал бы взаимодействие с тематическими комитетами по другим вопросам.

31. Межминистерские и межсекторальные комитеты эффективно работают только в очень специфических условиях, и хотя они полезны для преодоления бюрократических преград, для решения политических вопросов они не подходят. Наиболее эффективно их можно использовать для решения важных вопросов, по которым уже достигнут широкий консенсус, а наименее эффективно они работают в ситуациях, когда консенсус отсутствует или вопрос не считается приоритетным (10). Опыт показывает, что для того, чтобы политическая приверженность на высоком уровне воплотилась в практические действия, необходимо наличие хорошо функционирующих механизмов, обеспечивающих возможность стабильного межсекторального взаимодействия. Принцип учета интересов здоровья во всех стратегиях предлагает эффективный механизм и специальный методологический инструментарий, позволяющий сделать интересы здоровья соизмеримыми с интересами других секторов и придать им не меньшее значение. Недавно ВОЗ приняла рамочную основу для действий в странах, в которой изложены конкретные шаги и механизмы реализации этого принципа.

32. Установление контактов с другими секторами предполагает понимание их целей и вопросов, которые стоят у них на повестке дня, поиск общего языка, а также определение и взаимное представление ожидаемых результатов и дополнительных преимуществ сотрудничества (принцип "что вы можете сделать для здравоохранения, и что здравоохранение может сделать для вас"); обмен имеющимися фактическими данными, а также право инициировать межсекторальные меры и руководить их реализацией. Согласованность политики, достижение эффекта синергии и координация действий с различными секторами в интересах здоровья и благополучия являются важнейшими элементами межсекторального взаимодействия; межминистерские и межсекторальные механизмы содействуют интеграции на всех уровнях государственного управления и между секторами. Установление целевых ориентиров, обеспечение прозрачности процессов, а также применение прагматичных и пошаговых подходов, направленных на использование эффективных решений и определяющих наиболее выгодные меры с точки зрения всех вовлеченных во взаимодействие сторон, способствуют выполнению задач, стоящих на общей повестке дня. Необходимо признать, что налаживание работы механизмов межсекторального сотрудничества требует времени, а также четкого распределения обязанностей, согласования повесток дня и надлежащей административной поддержки. Существует множество различных подходов и механизмов обеспечения согласованности политики на уровне кабинета министров и всей системы государственного управления; эти подходы весьма подробно описаны в других публикациях (11).

33. Особенно полезно иметь в своем распоряжении дополнительные процессы, в рамках которых политические и технические механизмы взаимно усиливают друг друга: связи между министерствами способствуют объединению ответственных должностных лиц на самом высоком уровне принятия стратегических решений с целью обеспечения политической поддержки; руководители самого высокого ранга могут устанавливать целевые ориентиры и контролировать реализацию совместных межведомственных планов и стратегий;

структуры и механизмы межведомственного сотрудничества могут обеспечивать и продвигать вперед процесс реализации политики; механизмы мониторинга и отчетности могут обеспечивать подотчетность участников данного процесса. Существующие межведомственные структуры и механизмы могут разрабатывать планы и стратегии, которые хоть и не сразу получают политическую поддержку как меры политики, но все же будут исключительно важны с точки зрения будущих возможностей (12).

34. Однако следует отдавать себе отчет в том, что определенные вопросы общественного здравоохранения продолжают вызывать разногласия, поскольку некоторые из них обогнали свое время, другие затрагивают чьи-то политические и коммерческие интересы, а часть из них требует значительных культурных сдвигов. В некоторых случаях сами этические принципы общественного здравоохранения и верность соблюдению прав человека и принципу социальной справедливости могут приводить к возникновению противоречий. Политика Здоровье-2020 способствует странам в реализации таких стратегий и в обеспечении ответственности лиц, формирующих политику на местном, национальном и европейском уровнях, за содействие делу охраны здоровья (13). Обеспечение поддержки и защиты права на здоровье путем укрепления политической и правовой систем, а также систем здравоохранения и социального обеспечения, равно как и удовлетворение потребностей и выполнение требований групп населения, которые испытывают бедность и социальное отчуждение, являются политическим и социальным императивом.

35. На самом деле, работая в рамках стратегических задач и приоритетных направлений деятельности политики Здоровье-2020, ни одну современную проблему общественного здравоохранения невозможно решить эффективно без принятия межсекторальных мер. В рамках дальнейшей стратегии по укреплению взаимосвязей между здравоохранением и другими секторами Региональное бюро готовит серию тематических и секторальных аналитических справок, в которых будут рассмотрены имеющиеся возможности для совместной работы с другими секторами и возможные результаты такой работы; эти материалы будут размещены на сайте Бюро. Аналитические справки будут посвящены вопросам формулирования общих целей в рамках политики Здоровье-2020 и будут содержать примеры совместных инициатив.

Местное лидерство в интересах здоровья и благополучия

36. Многие социальные детерминанты здоровья действуют на местном уровне и в ближайшем социальном окружении человека, и, соответственно, местные органы власти имеют все возможности для оказания влияния на эти детерминанты здоровья и неравенств. Местные органы власти имеют возможность разрабатывать и реализовывать интегрированные стратегии укрепления здоровья граждан, и их демократический мандат наделяет их необходимыми полномочиями для формирования партнерств и активного привлечения различных секторов к этой работе. Местные органы власти обладают уникальными возможностями для партнерского сотрудничества с частным и некоммерческим секторами, гражданским обществом и общественными организациями. Они также обладают способностью мобилизовать местные

ресурсы и использовать их для создания большего числа возможностей для малоимущих и уязвимых категорий населения.

37. Местное лидерство в интересах здоровья и благополучия предполагает наличие видения и понимания важности здоровья в контексте социального и экономического развития. По аналогии с глобальным и национальным уровнями, для лидерства в вопросах здоровья и благополучия на местном уровне необходимы политическая приверженность, концептуальное видение и стратегический подход, наличие поддерживающих институциональных механизмов, а также рабочих контактов и связей с другими субъектами, добивающимися аналогичных целей.

38. Такое лидерство обеспечивает: большой уровень ответственности за здоровье граждан как среди структур, обязанных заниматься вопросами здоровья в соответствии со своими определенными законом полномочиями, так и среди структур, не имеющих такой обязанности; согласованность мер, принимаемых на местном уровне, с комплексными подходами, применяемыми на национальном и региональном уровнях; прогнозирование перемен и подготовку к ним. Помимо этого, местное руководство выступает в роли попечителя, посредника, катализатора, сторонника и защитника права всех граждан на достижение наивысшего уровня здоровья. Европейская сеть ВОЗ "Здоровые города" и сетевое объединение европейских национальных сетей "Здоровые города" на протяжении последних лет накопили обширный опыт работы в области реализации на местном уровне межсекторальных и общегосударственных подходов в интересах здоровья и благополучия.

Возможности развития межсекторального взаимодействия

39. Министры здравоохранения должны не только убедить другие секторы в наличии дополнительных преимуществ, которые может принести межсекторальное сотрудничество, но также заручиться поддержкой глав правительств и законодательных органов, чтобы настаивать на придании первостепенного значения вложению средств в здоровье населения и объединить интересы многочисленных сторон в целях поддержки вопросов здоровья и благополучия. В обзорах стратегического руководства в интересах здоровья, призванных поддержать реализацию политики Здоровье-2020, подчеркивается, что межсекторальная работа имеет ключевое значение для преодоления сложностей, обусловленных наличием взаимосвязи между социальными, экономическими, экологическими и ассоциирующимися с системами здравоохранения детерминантами здоровья и показателями здоровья общества. В этой связи важнейшее значение имеет развитие потенциала и повышение уровня знаний сотрудников министерств здравоохранения в целях осуществления ими руководства и реализации соответствующих мер. В настоящее время возлагаемые на них обязанности и стоящие перед ними сложные задачи носят все более комплексный характер и включают в себя не только обеспечение высококачественных и доступных по цене медицинских услуг, но и защиту общественного здоровья, продвижение межсекторальных и общегосударственных подходов, а также принципа учета здоровья во всех стратегиях. Эти требования действительно носят комплексный характер, и, по правде говоря, сектору

здравоохранения еще предстоит найти необходимые аргументы, чтобы включить актуальные для него вопросы в повестку дня, где традиционно преобладают интересы других секторов. Зачастую это может сопровождаться заключением непростых компромиссов. Следует отметить, что в децентрализованных странах, где ответственность за многие решения в области политики здравоохранения может лежать на органах власти регионального и местного уровня, министры и министерства здравоохранения не всегда обладают достаточными полномочиями для действий.

40. Повышение осведомленности о важном значении детерминант здоровья, справедливости в отношении здоровья и стратегического руководства в интересах здоровья и благополучия среди политиков, должностных лиц и общественности требует наличия сильных лидерских качеств и укрепления потенциала министерств здравоохранения в этой области. Для этого в том числе необходимо провести анализ политической и социальной ситуации, а также интересов и влияния заинтересованных сторон. Это предполагает не только формирование консенсуса, но и разрешение конфликтов и принятие во внимание существующих различий в уровне влияния секторов. В частности, для преодоления трудностей, упоминавшихся выше в контексте экономической, торговой и миграционной политики, а также политики социального обеспечения, необходимы знания и опыт, которыми министерства здравоохранения, как правило, не обладают. Поэтому министерствам будет необходимо укреплять свой технический и управленческий потенциал в области осуществления, поддержки и обеспечения стабильности взаимодействия с другими секторами от момента начала формирования политики до ее реализации. Взаимодействие с другими секторами отнимает очень много времени, поэтому определение "критической массы" сотрудников, необходимых для выполнения связанной с этим работы, а также назначение ответственного отдела и/или координатора доказало свою целесообразность в странах, инициировавших внедрение таких подходов.

Признание глобального характера вопросов здравоохранения

41. Вопросам здоровья отводится все более важное место в глобальной политической повестке дня, и в настоящее время мы располагаем большим, чем когда-либо, массивом данных о связях между показателями здоровья населения на национальном и глобальном уровнях. Процессы глобализации серьезно повлияли на возможности обеспечения здоровья. Признание глобального характера вопросов, оказывающих влияние на работу министерств здравоохранения, приобретает все большее значение, равно как и необходимость регионального и глобального сотрудничества. Министерства здравоохранения играют все более активную роль как на национальном, так и на международном уровне, поскольку многие трудности, с которыми они сталкиваются, выходят за рамки мер политики, принимаемых на уровне стран. Этот факт уже был отмечен в ходе обсуждений, состоявшихся на РК-60, а также в перечне мер по выполнению резолюции EUR/RC60/R6 "Учет интересов здоровья во внешней политике и в сотрудничестве в области развития: общественное здравоохранение – важнейшее условие здоровья человечества".

42. Необходимо постоянно подчеркивать связи между выполняемой нами работой и международными и глобальными обязательствами, например, реализацией международных договоров, таких как РКБТ ВОЗ, ММСП или Конвенция о правах ребенка, а также осуществлением целого ряда согласованных планов действий, а в скором времени и новых ЦУР. В целом, министерствам здравоохранения необходимо углублять свое понимание воздействия процессов глобализации на социальные, экономические и коммерческие детерминанты. Навыки дипломатии здравоохранения могут стать связующим звеном между актуальными вопросами здоровья, развития и глобального здравоохранения, но они также пригодятся для урегулирования конфликта интересов.

43. Эта тема недавно обсуждалась на совещании по вопросам учета интересов здоровья во внешней политике и в контексте сотрудничества в целях развития, которое состоялось в Берлине (Германия) 28–29 апреля 2015 г. В работе совещания приняли участие представители секторов здравоохранения, внешней политики и сотрудничества в целях развития из ряда стран, обладающих соответствующим опытом в данной сфере; участники совещания обсудили несколько примеров действий в области глобального здравоохранения, предпринятых рядом стран и учреждений в таких областях, как: разработка национальной политики здравоохранения в увязке со стратегиями внешней политики; повышение значимости вопросов глобального здравоохранения в контексте национальных мер и стратегий, реализуемых во всех секторах; глобальный доступ к лекарственным средствам; решение проблем в области безопасности общественного здоровья; решение сложных задач глобального здравоохранения силами организаций системы ООН; включение вопросов здоровья в политические процессы и программы совещаний высокого уровня.

44. Также обсуждались предварительные условия достижения согласованности политики секторов здравоохранения, внешней политики и развития. К ним относятся: важность политической приверженности на высоком уровне; необходимость активного участия министерств здравоохранения в решении вопросов глобального здравоохранения; акцент на значимости данного процесса; установление доверительных отношений, взаимопонимания и общей культуры взаимодействия между специалистами из разных секторов; выделение времени и финансовых ресурсов; помощь дипломатам в улучшении понимания ими вопросов здравоохранения. Поскольку за международные переговорные процессы, как правило, отвечают министерства иностранных дел, крайне важно, чтобы свой вклад в них могли вносить и министерства здравоохранения, предоставляя информацию о потенциальном влиянии решений, принимаемых в других секторах, на здоровье людей.

45. Для обеспечения большей согласованности политики в ряде стран Европейского региона разработаны всеобъемлющие стратегии охраны здоровья, которые объединяют для совместной работы целый ряд различных секторов, позволяют добиться более тесной взаимосвязи между сферами внутренней и внешней политики, а также повышают уровень подотчетности секторов друг перед другом и перед гражданским обществом. Помимо этого, глобальные события оказывают мощное влияние на многие направления работы сектора здравоохранения в странах, а широкий спектр детерминант здоровья является предметом переговоров в рамках подготовки международных договоров, включая

соглашения, непосредственно относящиеся к вопросам здоровья, такие как ММСП и РКБТ ВОЗ, а также договоры в отношении прав человека, торговые соглашения и согласованные экологические нормативы.

46. Региональное бюро оказывало поддержку государствам-членам, проводя учебные курсы по вопросам дипломатии здравоохранения в различных частях Региона, и продолжит эту работу в новом двухгодичном периоде в тесном сотрудничестве с государствами-членами. В программу этих учебных курсов будет включен значительный компонент, посвященный межсекторальному сотрудничеству, а также лидерству в интересах здоровья.

Мониторинг и оценка – роль информации, фактических данных, научных исследований и механизма мониторинга реализации политики Здоровье-2020

47. Дальнейшая стратегия по укреплению взаимодействия сектора здравоохранения с другими секторами заключается в разработке механизмов подотчетности, подобных тем, что уже существуют в ряде тематических отраслей общественного здравоохранения. Такая подотчетность будет основана на надлежащих стратегиях, нормативно-правовой базе и информационной прозрачности. Мониторинг и оценка обеспечат подотчетность в отношении стратегического руководства в интересах здоровья в рамках всех государственных структур. Роль информации и фактических данных на страновом уровне исключительно важна не только для обеспечения подотчетности, но и для разработки и адаптации вариантов политики и вмешательств на национальном уровне. Стратегическое руководство и межсекторальное взаимодействие в Европейском регионе должно стать предметом мониторинга и оценки. Одним из главных направлений деятельности Европейской инициативы ВОЗ в области информации здравоохранения является разработка новых индикаторов для политики Здоровье-2020 и мониторинг прогресса в ее реализации при помощи нового тематического веб-портала Регионального бюро.

48. В частности, существует ряд сфер, в которых мониторинг и оценка или повышение роли фактических данных имеют особое значение в качестве основы для развития межсекторального взаимодействия в Европейском регионе. Анализ политики, новые виды данных, включая качественные данные, повествовательную информацию и институциональный потенциал, могут способствовать процессу анализа и отчетности в области общественного здравоохранения. К таким сферам можно отнести: анализ затрат и выгод, связанных с реализацией межсекторальных мер, который мог бы обеспечить необходимые оценочные данные о возможной экономии средств и поступлениях в бюджет, возникающих вследствие расширения межсекторального взаимодействия; доработку подходов к проведению оценки воздействия принимаемых мер на здоровье; осуществление межсекторальных действий с целью обеспечения большей справедливости в отношении здоровья.

Изучение возможностей создания новых европейских форумов для диалога с приоритетными секторами и основными партнерами

49. Реализация политики Здоровье-2020 продолжает оставаться приоритетной задачей для Европейского региона и всех 53 входящих в него стран. Региональное бюро продолжает оказывать помощь правительствам стран на всех уровнях системы государственного управления с целью создания формальных структур и процессов, обеспечивающих согласованность усилий и межсекторальный подход к решению проблем. Бюро увеличило свой потенциал в сфере оказания помощи, расширив арсенал применяемых подходов, включая страновые и многострановые мероприятия и презентации новых инструментов; диалоги по вопросам политики и секторальные аналитические справки; технические диалоги; семинары для руководителей высшего звена; оценочные миссии и семинары; примеры из практики; развитие навыков и наращивание потенциала (например, учебное пособие ВОЗ "Здоровье во всех стратегиях" (14)); комплекты методов и средства коммуникации; индивидуализированное консультирование.

50. Для того, чтобы вышеуказанные ключевые действия ВОЗ были реализованы, нужно прилагать еще больше усилий. Важнейшее значение имеет установление доверительных отношений и подробное разъяснение преследуемых целей и используемых подходов. Разрывы между теоретическими потребностями, определенными как в рамках новых научных исследований, так и в положениях политики Здоровье-2020, и возможностями, упущенными из-за недостаточного использования потенциала совместных действий, дают стимул для укрепления и поддержки межсекторальной работы в Европейском регионе.

51. Работая в тесном сотрудничестве с Постоянным комитетом Европейского регионального комитета и под руководством Регионального комитета, Региональное бюро предлагает изучить возможности для укрепления сотрудничества с ключевыми секторами, стремясь к достижению общей цели по улучшению здоровья и повышению благополучия населения во всех странах Региона. Один из возможных вариантов – начать действовать совместно с заинтересованными государствам-членами в качестве инициатора форумов, посвященных вопросам развития межсекторального взаимодействия в разных странах Европейского региона, делая акцент на эти значимые стратегические вопросы, для того чтобы интегрировать их в национальные процессы и механизмы (по примеру ЕПОСЗ). Это позволит организовать координируемый диалог, обмен опытом и, возможно, взаимодействие между секторами по ряду вопросов. Предлагается, чтобы изначально в рамках этих форумов основное внимание уделялось вопросам взаимоотношений между секторами здравоохранения, образования, финансов и социального обеспечения. Этим будет преследоваться двойная цель: добиться прогресса в выполнении рекомендаций, изложенных в докладе "Обзор социальных детерминант и разрыва по показателям здоровья в Европейском регионе ВОЗ", а также повысить грамотность населения в вопросах здоровья во всем Регионе.

52. Решающее значение в этой связи будет иметь взаимодействие между ВОЗ, другими организациями ООН, чья деятельность касается вопросов здоровья, Европейским союзом, Организацией экономического сотрудничества и развития,

Советом Европы, гражданским обществом и другими заинтересованными агентствами. Создание таких форумов открывает возможность для диалога и обмена передовым опытом между странами, организациями и секторами. На них также будет рассматриваться целый ряд других значимых межсекторальных инициатив, осуществляемых организациями и секторами, а также местными органами власти, которые играют важнейшую роль в улучшении здоровья населения и обеспечении большей справедливости в отношении здоровья в Регионе. К таким форумам могут относиться различные совещания, диалоги и конференции, и в 2016 г. Региональное бюро отчитается о достигнутом прогрессе перед РК-66. Так, в апреле 2015 г. были проведены два технических совещания, которые положили начало этому процессу поиска областей для сотрудничества: встреча между секторами здравоохранения, образования и социальных дел в Париже (Франция) и между секторами здравоохранения, развития и внешней политики в Берлине (Германия). Отчеты об этих совещаниях размещены на веб-сайте Регионального бюро в качестве справочных документов. В 2016 г. в Париже (Франция) планируется провести конференцию высокого уровня, которая станет логическим продолжением этой работы.

Поддержка межсекторального взаимодействия в Европейском регионе ВОЗ

53. Для того чтобы помочь государствам-членам в реализации политики Здоровье-2020, делая акцент на важности межсекторального взаимодействия, Региональное бюро продолжит наращивать и расширять масштабы своей помощи в области укрепления как технического, так и управленческого потенциала министерств здравоохранения, с тем чтобы облегчить и поддержать налаживание ими контактов и взаимодействия с другими секторами, в том числе путем оказания им помощи в формировании совместных и согласованных стратегических повесток дня с целью их дальнейшей реализации не только на региональном, но главным образом на национальном уровне. В приведенной ниже вставке 2 представлены ключевые направления развития межсекторального сотрудничества, определенные Региональным бюро и выносимые им на рассмотрение государств-членов. Эти направления помогут Региональному бюро совместно с государствами-членами в Европейском регионе добиться значительного прогресса в реализации политики Здоровье-2020.

Вставка 2. Ключевые направления развития межсекторального взаимодействия

- Изучение возможностей создания и создание европейских форумов в целях ведения диалога и достижения соглашения по стратегическим вопросам, представляющим общий интерес; содействие большей согласованности политики разных секторов в целях продвижения таких концепций, как социальные детерминанты, грамотность в вопросах здоровья и здоровье в качестве неотъемлемых элементов устойчивого экономического и социального развития; воплощение политики в национальные меры, реализуемые с использованием национальных механизмов.

- Государствам-членам необходимо оказать поддержку в осуществлении межсекторального взаимодействия посредством разработки мер национальной политики и стратегий в интересах здоровья и благополучия; улучшения системы сбора и анализа основных данных, а также наращивания институционального потенциала в целях поддержки институтов общественного здравоохранения и аналитической работы в этой сфере; продвижения принципа учета интересов здоровья во всех стратегиях и общегосударственного подхода путем обмена опытом и методами работы; поддержки создания и стабильной работы стратегических национальных механизмов и процессов; содействия обмену опытом и коллегиальному обучению; развития навыков и потенциала в области стратегического руководства, лидерства и управления.
- Необходимо синтезировать базу знаний по межсекторальному стратегическому руководству, включая практические методы и опыт такой работы, путем упорядочения средств и инструментов политики для инициирования, осуществления и/или расширения рамок межсекторального стратегического руководства; дальнейшей систематической инвентаризации существующих практических методов, опыта и извлеченных уроков; подготовки научной литературы и ее согласования с практической деятельностью с целью формирования общего понимания концепции межсекторального руководства в интересах здоровья и благополучия; обмена передовым опытом в области развития межсекторального подхода в работе с населением, например, в рамках инициатив в области укрепления здоровья и профилактики заболеваний, реализуемых среди местного населения.
- Следует укреплять существующие партнерства, направленные как на оказание помощи в целях развития, так и на нормативные аспекты процесса формирования глобальной и региональной политики, и привлекать к ним новых партнеров из самых разных сфер путем укрепления сотрудничества между организациями в системе ООН, используя механизмы ООН по реформированию и координации, такие как Рамочная программа ООН по оказанию помощи в целях развития, для определения межсекторальных повесток дня в области развития и программ на высоком уровне, которые предусматривают обязательства по улучшению здоровья и благополучия, в особенности в контексте достижения ЦУР, а также разработки инициатив, связанных со здоровьем и внешней политикой, в рамках системы ООН. Национальные планы развития будут играть решающую роль в воплощении ЦУР в национальные меры политики в соответствии с принципами Здоровье-2020 и придании приоритетного значения вопросам здоровья в политической и социальной повестках дня.
- Осуществление межсекторального стратегического руководства в интересах здоровья и благополучия должно сопровождаться повышением согласованности действий различных уровней власти и приведением в соответствие мер политики и реализации; содействием наращиванию потенциала для применения международного законодательства в области охраны общественного здоровья; расширением базы экономических аргументов в пользу применения межсекторальных подходов к обеспечению здоровья и благополучия.

Заключение

54. Межсекторальное взаимодействие несет в себе большой потенциал для разработки и осуществления стратегий в интересах здоровья и благополучия в XXI веке. Оно играет решающую роль в том, чтобы дать сектору здравоохранения возможность и стимул для оказания максимального содействия устойчивому развитию. Тем не менее опыт подсказывает, что достичь этого будет непросто, но позитивным моментом является то, что в странах уже накоплено много хороших примеров межсекторального взаимодействия. Однако, если мы действительно настроены воплотить в жизнь амбициозные цели политики Здоровье-2020, альтернативы межсекторальным подходам и межсекторальному взаимодействию не существует. В этом документе предпринята попытка описать имеющиеся возможности, осмыслить накопленный опыт, а также стимулировать дискуссию и использование лучших практик, отвечающих требованиям XXI столетия.

55. Получив дополнительный стимул для развития межсекторального сотрудничества в виде одобрения Регионального комитета, с 2016 г. Европейское региональное бюро ВОЗ приступит к проведению серии совещаний. Они будут посвящены теме установления контактов с другими секторами, что позволит начать процесс более системного диалога с заинтересованными сторонами, которых волнуют вопросы здоровья, благополучия и развития в Регионе. Это наиболее важный момент для полномасштабной реализации политики Здоровье-2020. Идеальным видится время проведения этих мероприятий, учитывая, что совсем скоро будет дан старт реализации новой повестки дня в области развития на период после 2015 г. и ЦУР.

56. Эти вопросы станут главной темой сессии РК-65, и их непосредственное обсуждение состоится во вторник, 15 сентября 2015 г., в ходе министерских подиумных дискуссий. Настоящий документ будет служить основой для этих обсуждений. При получении поддержки Регионального комитета будет инициировано проведение мероприятий с целью дальнейшего развития межсекторального взаимодействия, как было описано выше. Следовательно, мы ожидаем от Регионального комитета принятия решения, необходимого для дальнейшего развития межсекторального взаимодействия в интересах здоровья и благополучия.

Список литературы

- (1) Обзор социальных детерминант и разрыва по показателям здоровья в Европейском регионе ВОЗ: заключительный доклад (2014; обновленный тираж). Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ, 2014 (<http://www.euro.who.int/ru/health-topics/health-policy/health-2020-the-european-policy-for-health-and-well-being/publications/2013/review-of-social-determinants-and-the-health-divide-in-the-who-european-region.-final-report>, по состоянию на 5 июля 2015 г.).

- (2) Содействие социальному и экономическому развитию: устойчивые межсекторальные действия по повышению уровня здоровья и справедливости в области здравоохранения (выполнение решений восьмой Глобальной конференции по укреплению здоровья). Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2015 (A68/17; http://apps.who.int/gb/r/r_wha68.html, по состоянию на 5 августа 2015 г.).
- (3) McDaid D, Sassi F, Merkur S, editors. Promoting health, preventing disease: the economic case. Maidenhead: Open University Press; 2015.
- (4) Intersectoral governance for health and equity in European cities: Healthy Cities in Europe. Health Promot Int. 2015;30(suppl.1):1–125 (http://heapro.oxfordjournals.org/content/30/suppl_1.toc, accessed 31 July 2015).
- (5) Intersectoral action for health: a cornerstone for health-for-all in the twenty-first century. Report of the International Conference on Intersectoral Action for Health, Halifax, Canada, 20–23 April 1997. Geneva: World Health Organization; 1997 (http://whqlibdoc.who.int/hq/1997/who_ppe_pac_97.6.pdf, accessed 31 July 2015).
- (6) Management Advisory Committee. Connecting government: whole-of-government responses to Australia’s priority challenges. Canberra, Commonwealth of Australia; 2004 (http://www.apsc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0006/7575/connectinggovernment.pdf, accessed 31 July 2015).
- (7) Kickbusch I, Gleicher D. Стратегическое руководство в интересах здоровья в XXI веке. Копенгаген: Европейское региональное бюро ВОЗ; 2014 (<http://www.euro.who.int/ru/publications/abstracts/governance-for-health-in-the-21st-century>, по состоянию на 5 августа 2015 г.).
- (8) Martin G, Grant A, D’Agostino M. Global health funding and economic development. Global Health. 2012 Apr 10;8:8. doi:10.1186/1744-8603-8-8.
- (9) A working tool on city health development planning. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2001 (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/101069/E85866.pdf?ua=1, accessed 31 July 2015).
- (10) Greer S. Interdepartmental units and committees. In: McQueen DV, Wismar M, Lin V, Jones CM, Davies M, editors. Intersectoral governance for Health in All Policies: structures, actions and experiences. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies; 2012 (<http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/intersectoral-governance-for-health-in-all-policies.-structures,-actions-and-experiences>, accessed 31 July 2015).
- (11) Wismar M, Martin-Moreno JM. Intersectoral working and Health in All Policies. In: Rechel B, McKee M, editors. Facets of public health in Europe [Общественное здравоохранение в Европейском регионе]. Maidenhead: Open University Press; 2014;199–216. (<http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/facets-of-public-health-in-europe>, accessed 31 July 2015).

- (12) Leppo K, Ollila E, Peñá S, Wismar M, Cook S. Здоровье во всех стратегиях: использование возможностей, реализация стратегий. Хельсинки: Министерство социального обеспечения и здравоохранения Финляндии; 2013 (http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0018/266310/Health-in-all-policies-Rus.pdf?ua=1, по состоянию на 5 августа 2015 г.).
- (13) Maeckelberghe E, McKee M. Changing your health behaviour: regulate or not? Eurohealth. 2015; 21(1):21–23 (<http://www.euro.who.int/en/about-us/partners/observatory/publications/eurohealth/reducing-inequalities-in-health-and-health-care>http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/272660/EuroHealth_V21n1_WEB_060315.pdf?ua=1, accessed 31 July 2015).
- (14) Health in all policies training manual. Geneva: World Health Organization; 2015 (http://who.int/social_determinants/publications/health-policies-manual/en/, accessed 31 July 2015).

= = =