



**Всемирная организация
здравоохранения**

Европейское региональное бюро

Европейский региональный комитет

Шестьдесят седьмая сессия

Будапешт, Венгрия, 11–14 сентября 2017 г.

Пункт 5(j) предварительной повестки дня

EUR/RC67/18

4 сентября 2017 г.

170833

ОРИГИНАЛ: АНГЛИЙСКИЙ

Проект концептуальной записки для подготовки Тринадцатой общей программы работы ВОЗ на 2019–2023 гг.

Настоящий документ был разработан для того, чтобы начать процесс консультаций по подготовке Тринадцатой общей программы работы ВОЗ на 2019–2023 гг. (ОПР-13) и, в частности, по вопросам оценки успешности ее реализации. ОПР-13 охватывает период 2019–2023 гг. и будет служить стратегической основой для формирования двух программных бюджетов на двухгодичные периоды 2020–2021 гг. и 2022–2023 гг., соответственно.

В концептуальной записке, где речь идет о том, каким образом ВОЗ будет осуществлять свою деятельность в установленных временных рамках, отражены следующие аспекты: ориентация на конечные результаты и воздействие; увязка с Целями в области устойчивого развития и обеспечение их поступательного достижения; установление приоритетов; придание более оперативного характера деятельности; целенаправленное отведение странам центрального места в работе ВОЗ; обеспечение политического лидерства.

В период между 28 августа и 12 октября 2017 г. проект концептуальной записки будет обсуждаться на сессиях шести региональных комитетов (РК). С учетом итогов обсуждений в ходе сессий РК и последующих онлайн-консультаций будет подготовлен пересмотренный вариант ОПР-13, который будет направлен государствам-членам не позднее 1 ноября 2017 г.

После обсуждения документа на 142-й сессии Исполнительного комитета в январе 2018 г. планируется подготовить окончательный проект ОПР-13, который будет вынесен на рассмотрение и утверждение Всемирной ассамблеи здравоохранения на ее Семьдесят первой сессии в мае 2018 г.

Поддержание безопасности в мире, улучшение здоровья, служение уязвимым людям

Проект концептуальной записки для подготовки Тринадцатой общей программы работы ВОЗ на 2019–2023 гг.

Избрание д-ра Тедроса было продиктовано пятью приоритетными задачами, среди которых были не только широкомасштабные инициативы в области общественного здравоохранения, но и задача преобразования ВОЗ. Признавая, что долговечные изменения зарождаются внутри организаций, Генеральный директор сразу же после вступления в должность обратился ко всем сотрудникам на всех уровнях Организации с просьбой о выдвижении инициатив в отношении возможных изменений. В ответ на это было внесено большое число ценных идей по поводу преобразований, которые д-р Тедрос рассмотрел совместно с региональными директорами. Помимо этого, он получил предложения от внешних партнеров и экспертов и ознакомился с итогами третьего этапа оценки реформы ВОЗ¹.

Теперь основная задача заключается в том, чтобы составить на основе этих идей стратегию, которая будет обеспечивать согласованность работы на всех трех уровнях ВОЗ. Настоящая концептуальная записка для подготовки Тринадцатой общей программы работы ВОЗ (ОПР) является первым шагом в этом процессе разработки стратегии и содержит предлагаемую концептуальную основу для организации работы ВОЗ и оценки ее успешности². ОПР 13 будет охватывать период 2019–2023 гг. и служить организационным механизмом для двух программных бюджетов – 2020–2021 гг. и 2022–2023 гг., – а также стратегической основой для мобилизации ресурсов. Кроме того, в настоящее время разрабатываются конкретные проекты изменений, которые предполагают участие всего персонала ВОЗ, отражают предложения сотрудников и соответствуют приоритетам Генерального директора.

На момент составления настоящего документа ВОЗ на протяжении шести недель работает под началом нового руководителя. С учетом указанных выше задач, должностные лица Исполнительного комитета («Президиум»), а также региональные директора признали необходимой и поддержали идею о составлении данного проекта концептуальной записки и об «ускоренном порядке» вынесения ОПР 13 на одобрение в мае 2018 года. Таким образом, настоящий проект концептуальной записки неизбежно носит предварительный и неполный характер, в связи с чем авторы приносят читателям свои извинения за любые допущенные в нем пропуски.

Очень важно, чтобы данный процесс осуществлялся на основе консультаций. В этой связи настоящий проект концептуальной записки призван стимулировать дискуссию и отклики на сессиях региональных комитетов и в ходе широких консультаций с государствами-членами, негосударственными структурами и сотрудниками Секретариата. В конечном счете судьба ОПР 13 зависит от ваших новаторских идей, поэтому ваши отзывы всячески приветствуются.

¹ Evaluation of WHO Reform, Third Stage (April 2017).
<http://who.int/about/evaluation/stage3evaluationofwhoreform25apr17.pdf?ua=1>

² Пункт (g) Статьи 28 Устава ВОЗ обязывает Исполнительный комитет «представлять на рассмотрение и утверждение Ассамблее здравоохранения общие программы работы на определенные периоды».

В чем нуждается мир?

В 1918 г. «испанка» привела к смерти 50–100 миллионов человек. Подобная пандемия гриппа может повториться вновь. Органам власти на местах приходится бороться со вспышками Эболы, Зика, БВРС и полиомиелита. Мир нуждается в организации, которая будет предотвращать, выявлять и пресекать вспышки заболеваний, прежде чем они превратятся в эпидемии, а также завершит работу по ликвидации полиомиелита.

Вооруженные конфликты и стихийные бедствия имеют губительные последствия для здоровья людей. От их последствий для здоровья, таких как холера или отсутствие доступа к базовым медико-санитарным услугам, умирает больше людей, нежели от их непосредственного воздействия. Больше всех страдают уязвимые слои населения, при этом наибольшие тяготы нередко ложатся на плечи женщин и детей. Кризисы подобного рода являются мощным фактором возникновения массовых потоков мигрантов и беженцев. Мир нуждается в организации, уполномоченной координировать ликвидацию последствий катастроф для здоровья населения, обеспечивать работу систем здравоохранения и их восстановление, а также поддерживать страны в обеспечении устойчивости этих систем.

Только 60% людей в мире имеют возможность пользоваться услугами здравоохранения, не испытывая при этом финансовых затруднений¹. Согласно оценкам, 400 миллионов человек не имеют доступа даже к основным медико-санитарным услугам². Миру требуется организация, отстаивающая интересы этих людей, нередко самых обездоленных, чтобы они могли получать доступ к услугам здравоохранения без финансовых трудностей.

Мир одновременно сталкивается с целым рядом различных угроз, порождаемых инфекционными болезнями (такими как ВИЧ, туберкулез, малярия, гепатит и забытые тропические болезни), неинфекционными заболеваниями (сердечно-сосудистыми, онкологическими, респираторными, а также диабетом); проблемами в области психического здоровья и злоупотреблением психоактивными веществами; несчастными случаями и травматизмом. Во многих случаях от них больше всего страдают женщины, дети и подростки; опасное воздействие на растущий мозг детей в первые 1000 дней жизни необратимо ограничивает их потенциал; а проявления гендерного неравенства препятствуют реализации возможностей женщин и девочек. Изменение климата и окружающей среды угрожает ранее достигнутому прогрессу в здравоохранении и самому выживанию человечества. При этом такие проблемы воздействуют на политику и мероприятия в секторах, не относящихся к здравоохранению, и сами подвергаются их влиянию. Миру необходима организация, предоставляющая авторитетные рекомендации правительствам и общественности и тем самым помогающая им предоставлять медико-санитарные, профилактические и укрепляющие здоровье услуги с опорой на самые надежные фактические данные.

Эти глобальные проблемы в области здравоохранения не являются уникальной особенностью отдельных стран, и их лучше всего решать коллективными усилиями. Существует широкий круг

¹ Global health protection crisis leaves almost 40% of the world's population without any coverage. http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_326227/lang-en/index.htm (по состоянию на 12 июля 2017 г.)

² Новый доклад ВОЗ и Группы Всемирного банка свидетельствует о том, что 400 миллионов человек не имеют доступа к основным медицинским услугам. <http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2015/uhc-report/ru/> (по состоянию на 12 июля 2017 г.)

субъектов, выполняющих важные функции в глобальном здравоохранении. Миру требуется заслуживающая доверия организация для координации коллективных действий в области глобального здравоохранения, а также стратегическая руководящая платформа, при помощи которой страны могут обмениваться опытом, взаимодействовать с негосударственными структурами и принимать коллективные решения.

Всем этим нуждам отвечает Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ). Описанные ситуации отражают уникальный уставной мандат ВОЗ, ее роль и ценность как единственной международной организации в области здравоохранения, подотчетной всем правительствам мира. Указанные функции воплощают собой смысл существования ВОЗ.

С исторической точки зрения познавательно вновь обратиться к Уставу ВОЗ, чтобы убедиться в том, какую дальновидность проявили ее основатели в вопросах социальной справедливости («обладание наивысшим достижимым уровнем здоровья является одним из основных прав всякого человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения»), социальной защиты («правительства несут ответственность за здоровье своих народов, и эта ответственность требует принятия соответствующих мероприятий социального характера в области здравоохранения») и социальных детерминант («в сотрудничестве, где это потребуется, с другими специализированными учреждениями способствовать улучшению питания, жилищных условий, санитарных условий, условий отдыха, экономических условий или условий труда и других гигиенических условий окружающей обстановки»). Сегодня эти ценности важны не меньше, чем когда они были впервые сформулированы 70 лет назад¹.

Что будет ВОЗ делать по-другому?

1. ***Ориентация на конечные результаты и воздействие*** с отходом от базовой установки на промежуточные результаты. Последняя ОПР содержала цепочку результатов, однако на практике основным объектом оценки были скорее промежуточные результаты, нежели конечные результаты и воздействия. Благодаря акценту на воздействие во главу угла работы ВОЗ ставятся люди. ВОЗ будет использовать систему измеряемых результатов и четко определять свой вклад в достижение конечных результатов и оказание воздействия. Гораздо полезнее внести 10%-ный вклад в реальное снижение материнской смертности, чем 100%-ный вклад в разработку плана действий по проблеме материнской смертности (эти задачи не являются взаимоисключающими, однако именно воздействие должно измеряться в первую очередь). Важно отметить, что такие конечные результаты будут достигаться благодаря совокупному вкладу ВОЗ, государств-членов и партнеров и что ВОЗ ничего не может добиться в одиночку, а действует совместно с государствами-членами. Также будет разработана карта показателей, задающая измеряемые целевые ориентиры для ВОЗ. Кроме того, результаты работы ВОЗ будут подвергаться внешнему рассмотрению.
2. ***Увязка с Целями в области устойчивого развития (ЦУР) и обеспечение их поступательного достижения.*** Предыдущая ОПР появилась раньше ЦУР, однако сейчас появилась возможность увязать ее с этим глобальным соглашением. ЦУР удивительным образом перекликаются с Уставом ВОЗ, который гласит: «Здоровье всех народов является основным фактором в достижении мира и безопасности и зависит от самого полного

¹ Устав Всемирной организации здравоохранения (1946 г.) <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ru.pdf?ua=1#page=9>

сотрудничества отдельных лиц и государств»¹. ВОЗ признает, что важнейшее значение для повестки дня ЦУР имеют многосекторальные действия, что многие успехи здравоохранения достигаются благодаря другим секторам и что здравоохранение особенно тесно связано с такими вопросами, как нищета, окружающая среда, права и справедливость. Поскольку страны мира уже проанализировали глобальные задачи и согласовали между собой ЦУР, в настоящей записке авторы не будут вновь анализировать тот контекст, в котором существует глобальное здравоохранение.

3. **Установление приоритетов.** Хотя за предыдущий период ОПР были выработаны приоритеты в области лидерства, был сделан важный вывод о том, что они должны быть отражены в бюджете организации. Организация твердо намерена принимать непростые решения для приведения бюджетных ассигнований в соответствие с приоритетами. ВОЗ установит свои приоритеты исходя из однозначно одобренных государствами-членами пяти приоритетов в области лидерства (чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, всеобщий охват услугами здравоохранения; здоровье женщин, детей и подростков; изменение климата и окружающей среды; и преобразование ВОЗ)². Кроме того, данный план также включает в себя другие, не охваченные пятью приоритетами задачи в рамках ЦУР 3, а также проблему устойчивости к противомикробным препаратам и ликвидацию полиомиелита. ВОЗ нередко оказывается в ситуациях, когда государства-члены просят ее определиться с первоочередными задачами, но при этом адресуют ей запросы самого разнообразного характера, что порождает принципиальное несоответствие, которые будет необходимо открыто признавать и разрешать путем партнерского взаимодействия.
4. **Придание более оперативного характера деятельности,** особенно в нестабильных, уязвимых и затронутых конфликтами государствах. За время осуществления последней ОПР был сделан следующий вывод: организации следует усилить свое воздействие за счет перехода к более оперативной модели работы. По мере усиления оперативности ВОЗ будет одновременно укреплять свои нормативные и технические функции.
5. **Целенаправленное отведение странам центрального места в работе ВОЗ.** Достижение результатов происходит на уровне стран. Именно страны взяли на себя ответственность за достижение ЦУР, и роль ВОЗ состоит в оказании им помощи для ускоренного выполнения предусмотренных ЦУР задач. Кроме того, ВОЗ как членская организация различных государств в эпоху универсальных ЦУР признает свою обязанность приносить пользу всем государствам-членам и обеспечивать способность страновых бюро исполнять эту обязанность.
6. **Обеспечение политического лидерства** с уделением первоочередного внимания принципу справедливости, имеющему решающее значение для достижения значимых улучшений в области глобального здравоохранения. ВОЗ будет исполнять свой мандат в качестве руководящего и координирующего органа в международной работе в области здравоохранения посредством стратегически ориентированного и инициативного партнерского взаимодействия с государствами-членами, другими международными организациями и негосударственными структурами на глобальном, региональном и

¹ http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_ru.pdf

² <http://www.drtdedros.com/wp-content/uploads/2017/04/DrTedros-WHOVisionStatement-March2017-DIGITAL-RU.pdf>

национальном уровнях. Примером этого стало недавнее участие Генерального директора в саммите Группы двадцати, которое послужило поводом обратить внимание широкого круга политических лидеров и глав государств на ключевые мировые проблемы в области здравоохранения.

Видение, миссия и стратегия ВОЗ

Видение ВОЗ вытекает из статьи 1 ее Устава:

Мир, в котором все люди достигают наивысшего возможного уровня здоровья.

Миссия ВОЗ заключается в следующем:

- ✓ ***поддержание безопасности в мире;***
- ✓ ***улучшение здоровья;***
- ✓ ***служение уязвимым людям.***

В соответствии с этой миссией стратегия ВОЗ на период до 2023 г. будет следующей:

Стратегический приоритет	Функция ВОЗ	Ориентация на страны	Конечный результат/целевой показатель воздействия¹
Предотвращение и выявление эпидемий и реагирование на них	Нормативная, техническая и оперативная	Глобальная	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ноль предотвратимых эпидемий ▪ Количество остановленных эпидемий со спасением хх жизней ▪ Ликвидация полиомиелита
Оказание медико-санитарных услуг в чрезвычайных ситуациях и укрепление систем здравоохранения	Нормативная, техническая и оперативная	Нестабильные, затронутые конфликтом и уязвимые государства	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Лечение хх человек ▪ Спасение уу жизней
Содействие странам в достижении всеобщего охвата услугами здравоохранения	Нормативная и техническая	Глобальная, с акцентом на принцип справедливости	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Обеспечение ВОУЗ для хх человек (ЦУР 3.8)
Руководство усилиями по достижению связанных со здоровьем ЦУР, в том числе в отношении женщин, детей и подростков; изменения климата и окружающей среды; инфекционных и неинфекционных заболеваний	Нормативная и техническая	Глобальная, с акцентом на принцип «никого не оставить без внимания»	<ul style="list-style-type: none"> ▪ % задач в рамках ЦУР, выполняемых надлежащими темпами (ЦУР 3 плюс другие)
Обеспечение всемирной платформы для принятия коллективных решений в области здравоохранения	Стратегическое руководство	Глобальная и региональная	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Уточняется (ЦУР 16 и 17)

¹ Эти показатели все еще обсуждаются с соответствующими департаментами ВОЗ.

Указанные стратегические приоритеты связаны между собой, не исключают, а подкрепляют друг друга. Например, чрезвычайная ситуация в области здравоохранения может быть вызвана эпидемией, вооруженным конфликтом или стихийным бедствием, причем два или даже три этих явлений могут происходить одновременно. В странах с высоким или средним уровнем доходов эпидемии нередко возникают в результате контакта между людьми и животными (например, эпидемии гриппа); они также возникают в условиях нестабильности (например, эпидемии Эболы) или в зонах, охваченных конфликтом или стихийным бедствием (например, эпидемии холеры или полиомиелита). Любые угрозы – эпидемии, стихийные бедствия, аварии и вооруженные конфликты – требуют энергичных экстренных ответных мер. Во многих случаях ВОЗ координирует начальные меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, но при этом также обеспечивает функционирование системы здравоохранения. По окончании эпидемии, конфликта или стихийного бедствия ВОЗ может содействовать восстановлению системы здравоохранения на принципах всеобщего охвата услугами здравоохранения. Всеобщий охват услугами здравоохранения предполагает, в том числе, обеспечение готовности общественного здравоохранения в соответствии с Международными медико-санитарными правилами и поэтому имеет важнейшее значение для предотвращения перерастания вспышек в эпидемии. Проводимая ВОЗ работа по пропаганде всеобщего охвата услугами здравоохранения и оказанию технической помощи в этих вопросах не ограничивается условиями чрезвычайных ситуаций и будет осуществляться во многих странах. Усилия по обеспечению всеобщего охвата услугами здравоохранения и вытекающих из этого возможностей для реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения подкрепляются техническими знаниями и опытом ВОЗ в широком спектре областей охраны здоровья, отраженных в ЦУР. Кроме того, ВОЗ, опираясь на свой экспертный технический потенциал, предоставляет рекомендации всем правительствам и может содействовать достижению ЦУР. Наконец, базисом для всех этих взаимосвязанных направлений деятельности служит платформа стратегического управления на основе решений, принимаемых всеми государствами-членами в консультации с негосударственными структурами. Эти взаимосвязанные стратегические приоритеты более подробно описаны ниже.

Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения: предупреждение и выявление эпидемий и реагирование на них, а также оказание медико-санитарных услуг в чрезвычайных ситуациях и укрепление систем здравоохранения

Если вспышки неизбежны, то эпидемии можно предотвращать. ВОЗ руководствуется целью не допускать перерастания вспышек в эпидемии и предупреждать чрезмерную смертность и заболеваемость при возникновении чрезвычайных ситуаций. Аналогичный подход лежит в основе усилий по ликвидации полиомиелита и предупреждению устойчивости к противомикробным препаратам. ВОЗ намерена укреплять потенциал национальных органов власти и местных общин по выявлению, предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения на основе концепции учета всех рисков и независимо от того, вызваны ли такие события эпидемиями, стихийными бедствиями или конфликтами. Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения нередко сопровождаются массовой миграцией населения, и поэтому ключевым элементом этой программы является охрана здоровья мигрантов и беженцев. Установка на защиту систем здравоохранения от разрушения и их восстановление в улучшенном виде в нестабильных государствах сближает такие направления работы, как чрезвычайные ситуации в области здравоохранения и всеобщий охват услугами здравоохранения. Эффективное реагирование на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения требует качественной комплексной программы с активным участием регионов и стран.

Для программы по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения разработана система результатов¹, предусматривающая следующие конечные результаты:

- выявление событий в области здравоохранения, оценка рисков и информирование о них для принятия надлежащих мер;
- предоставление категориям населения, затронутым чрезвычайными ситуациями в сфере здравоохранения, доступа к основным жизненно важным медицинским услугам и мероприятиям в области общественного здравоохранения;
- использование всеми странами основанных на фактических данных стратегий снижения рисков применительно к особо опасным источникам инфекционной опасности;
- оценка и устранение всеми странами наиболее существенных пробелов, в том числе в отношении основных возможностей, предусмотренных Международными медико-санитарными правилами (2005 г.) (ММСП), для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям;
- поддержка национальных программ действий в чрезвычайных ситуациях с помощью обеспеченной достаточным количеством ресурсов и эффективной Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения

В конечном счете, цель воздействия заключается в обеспечении нулевого уровня предотвратимых эпидемий и спасении хх жизней в условиях чрезвычайных ситуаций (связана с ЦУР 13.1.2 и 16.1.2 — смертность в результате стихийных бедствий и конфликтов, соответственно), а также значительном сокращении смертности от устойчивых к антибиотикам организмов и ликвидации полиомиелита.

Содействие странам в достижении всеобщего охвата услугами здравоохранения

ВОЗ будет способствовать доступу людей любого возраста к необходимым им услугам здравоохранения, не подвергая их риску обнищания, добиваясь этого, в частности, путем поощрения национальных инвестиций в здравоохранение и укрепления первичной медицинской помощи. Всеобщий охват услугами здравоохранения включает в себя укрепление здоровья, профилактические услуги, диагностику и обеспечение лекарственными препаратами для лечения инфекционных и неинфекционных заболеваний (которые являются основной статьей прямых расходов пациентов) и лечебные и реабилитационные услуги. Он достигается при доскональном понимании социальных, экологических и коммерческих детерминант здоровья, в том числе индивидуальных детерминант, таких как выбор образа жизни, генетика, образование и бедность. Хотя всеобщий охват услугами здравоохранения является в первую очередь предметом заботы правительств, он также имеет важные транснациональные аспекты, поскольку здоровье занимает центральное место в развитии; связано с правами человека; и его отсутствие порождает социальную напряженность и миграцию. ВОЗ считает, что всеобщий охват услугами здравоохранения является прежде всего предметом политического выбора (поскольку достигается странами на различных уровнях экономического развития), что доступ к основным медико-санитарным, в том числе профилактическим, услугам является правом человека, что

¹ <http://www.who.int/about/finances-accountability/funding/financing-dialogue/emergencies-programme-results-framework.pdf>

странам будет полезно сопоставить достигнутый ими прогресс с показателями других стран и что они будут готовы учиться у других стран со сходными характеристиками¹.

Согласно оценкам ВОЗ, инвестиции в расширение обслуживания для обеспечения всеобщего охвата услугами здравоохранения и выполнения других связанных со здоровьем задач в рамках ЦУР могут в период с настоящего момента и по 2030 г. уберечь от преждевременной смерти 97 миллионов человек во всем мире, а в некоторых странах увеличить ожидаемую продолжительность жизни на 8,4 года. Выполнение предусмотренных ЦУР задач в области здравоохранения потребует новых инвестиций, объем которых должен со временем возрасти от первоначальной ежегодной суммы в 134 млрд. долл. США до 371 млрд. долл. США или 58 долл. на человека к 2030 году. Восемьдесят пять процентов этих расходов может быть покрыто из собственных источников стран, хотя 32 беднейшим странам мира будет ежегодно не хватать 54 млрд. долл. США, и они по-прежнему будут нуждаться во внешней помощи².

Связующим звеном между всеобщим охватом услугами здравоохранения и всеми другими приоритетами служат сильные системы здравоохранения, представляющие собой первую линию защиты в деле предотвращения эпидемий. Всеобщий охват услугами здравоохранения является конечной целью дорожной карты восстановления систем здравоохранения после конфликтов. Он также является сквозным принципом, объединяющим между собой различные приоритеты ЦУР, имеющие отношение к здоровью. Содействие странам в достижении всеобщего охвата услугами здравоохранения оказывается на основе сугубо оперативной модели, в рамках которой ВОЗ активно вовлекает страны в процесс достижения конечных результатов (различными путями, поскольку универсальной модели не существует).

Поставленная цель воздействия вытекает из ЦУР 3.8 (Всеобщий охват услугами здравоохранения), и ВОЗ в сотрудничестве со всеми партнерами, включая Всемирный банк, уделит особое внимание совершенствованию системы измерения для ЦУР 3.8 и установит целевой показатель всеобщего охвата услугами здравоохранения, выраженный в виде количества охваченных услугами людей. Данные на этот счет должны иметь дезагрегированный вид для обеспечения справедливости – еще одной приоритетной задачи при обеспечении такого охвата.

Руководство усилиями по достижению связанных со здоровьем ЦУР

ВОЗ признает, что некоторые из наиболее важных успехов здравоохранения достигаются благодаря мерам политики в других секторах и что в этом смысле все ЦУР имеют отношение к здоровью. Помимо этого, все ЦУР связаны между собой, о чем необходимо помнить, оценивая движение навстречу отдельным задачам и показателям. Успех в двух вышеописанных стратегических областях (чрезвычайные ситуации в области здравоохранения и всеобщий охват услугами здравоохранения) во многом зависит от экспертных знаний и опыта ВОЗ в достижении связанных со здоровьем ЦУР. Чтобы действительно способствовать прогрессу в достижении ЦУР, ВОЗ должна использовать в качестве своих ключевых показателей эффективности сами задачи ЦУР, четко осознавая, какой вклад она вносит в их выполнение в рамках партнерств со многими другими сторонами, включая отдельные государства-члены и партнеров.

¹ Ghebreyesus TA. All roads lead to universal health coverage. Lancet Global Health 2017
[http://thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(17\)30295-4/fulltext](http://thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(17)30295-4/fulltext)

² ВОЗ оценивает стоимость выполнения глобальных задач, связанных со здоровьем, к 2030 г.
<http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2017/cost-health-targets/ru/>

Здесь будет уместным повторить тезис, уже сформулированный в начале настоящей концептуальной записки: ВОЗ намерена укрепить свои нормативные функции. ВОЗ осознает, что ее нормативные функции являются ключевым фактором ее стратегического сравнительного преимущества. Так, за период осуществления последней ОПР ВОЗ укрепила процесс разработки руководящих принципов. В то же время некоторые элементы нормативных функций ВОЗ все еще нуждаются в улучшении, и крайне полезным ориентиром для такого улучшения станет недавно завершенная оценка нормативных функций ВОЗ¹². Важнейший вопрос на будущее заключается в том, как оптимизировать нормативную функцию ВОЗ, чтобы она оказывала максимальное воздействие на положение людей и обеспечивала продвижение вперед в направлении ЦУР и показателей их выполнения.

Ниже описываются приоритетные задачи в рамках ЦУР³, которым ВОЗ уделит первоочередное внимание.

- Обеспечить выживание и благополучие женщин, детей и подростков. Акцент будет сделан на направлениях деятельности Глобальной стратегии «Каждая женщина, каждый ребенок»⁴, включая сексуальное и репродуктивное здоровье и соответствующие права; расширение прав и возможностей женщин, девочек и общин; здоровье и благополучие подростков; развитие в раннем детстве; действия в условиях гуманитарных кризисов и нестабильности; качество, справедливость и уважение достоинства при оказании услуг. В некоторых странах нам предстоит завершить выполнение повестки дня по прекращению предотвратимой детской смертности и уделить основное внимание смертности среди новорожденных, поскольку она снизилась меньше, чем в целом смертность детей в возрасте до пяти лет. ВОЗ могла бы оказывать поддержку странам в осуществлении практических мер. В целях отслеживания прогресса, достигнутого странами, успех будет оцениваться на основании ЦУР 3.1, 3.2, 3.7, 2.2.1, 4.2.1, 5.2, 5.3 и 16.2, а также при помощи установленной системы показателей и мониторинга и онлайн-портала данных через Глобальную обсерваторию здравоохранения ВОЗ⁵.
- К 2030 г. положить конец эпидемиям СПИДа, туберкулеза, малярии и забытых тропических болезней и обеспечить борьбу с гепатитом. Успех будет оцениваться на основании ЦУР 3.3.
- К 2030 г. уменьшить на треть преждевременную смертность от неинфекционных заболеваний посредством профилактики и лечения; укреплять психическое здоровье и благополучие; улучшать профилактику и лечение зависимости от психоактивных веществ, в том числе злоупотребления наркотическими средствами и алкоголем; и к 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в

¹ Evaluation of the Impact of WHO publications (2016). <http://who.int/about/evaluation/reports/en/>

² Evaluation of WHO's Normative Function (July 2017). <http://who.int/about/evaluation/reports/en/>

³ Перечень показателей достижения ЦУР имеется по адресу: <https://unstats.un.org/sdgs/indicators/indicators-list/>

⁴ Every Woman Every Child. The Global Strategy for Women's, Children's, and Adolescent's Health (2016-2030). New York: Every Woman Every Child, Executive Office of the United Nations Secretary-General; 2015; Available from: http://www.everywomaneverychild.org/wp-content/uploads/2016/12/EWEC_Global_Strategy_EN_inside_LogoOK_web.pdf

⁵ <http://apps.who.int/gho/data/node.gswcch>

результате дорожно-транспортных происшествий. Успех будет оцениваться на основании ЦУР 3А, 3.4, 3.5 и 3.6.

- Обеспечить защиту от изменения климата и окружающей среды. ВОЗ поможет национальным органам здравоохранения получить более полное представление о детерминантах здоровья и последствиях изменения климата и окружающей среды на здоровье и принимать соответствующие меры; уделять внимание созданию экологически чистых медицинских учреждений; сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв; улучшать водоснабжение, санитарию и энергоснабжение. ВОЗ будет вести борьбу с устойчивостью к противомикробным препаратам, которая возникает в результате неправильного использования антибиотиков для лечения животных и людей. В вопросах климата ВОЗ будет уделять особое внимание уязвимым территориям проживания людей, таким как малые островные государства. Успех будет оцениваться на основании ЦУР 3.9, 6.1.1, 6.2.1 и 7.1.2.

Обеспечение всемирной платформы для стратегического руководства в интересах здравоохранения

ВОЗ является всемирной платформой для стратегического руководства в интересах здравоохранения и играет важнейшую лидерскую роль в координации согласованных действий широкого круга субъектов здравоохранения. Глобальные риски должны встречать противодействие в виде глобальных коллективных действий и создания глобальных общественных благ. Все это происходит на платформе стратегического руководства ВОЗ. Эта стратегическая руководящая функция реализуется на глобальном уровне через Всемирную ассамблею здравоохранения и ее Исполнительный комитет, а на региональном уровне – через совещания региональных комитетов ВОЗ, источником информации для которых служит работа широкого круга технических и консультативных комитетов, созываемых по поручению Организации. ВОЗ – единственный в мире межправительственный орган, ведающий полным спектром вопросов здравоохранения.

При этом следует признать, что глобальное стратегическое руководство больше не ограничивается межправительственным уровнем и ВОЗ постепенно становится платформой для управления взаимодействием широкого круга заинтересованных сторон (т.е. правительств, неправительственных организаций, структур частного сектора, благотворительных фондов и академических учреждений). Кроме того, ВОЗ будет уделять больше внимания межсекторальной работе, поскольку признает, что успех в решении большинства проблем, препятствующих развитию здравоохранения, зависит от эффективного вовлечения других, не относящихся к здравоохранению секторов. Аналогичным образом, в глобальное стратегическое руководство в области здравоохранения все больше вовлекаются главы государств и правительств, а во многих обсуждениях и принятии решений также участвует Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций.

Стратегическая руководящая роль ВОЗ подкрепляется единой структурой управления, в рамках которой Генеральный директор тесно взаимодействует с региональными директорами через Группу по глобальной политике при поддержке различных структур, включая общеорганизационные сети и комплексное управление программой по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения. Для дальнейшего укрепления стратегического руководства ВОЗ более

четко определит роли, обязанности и взаимоотношения Президиума Исполнительного комитета; Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам; Исполнительного комитета; и Всемирной ассамблеи здравоохранения.

Другим ключевым аспектом является роль ВОЗ как платформы для выработки путем переговоров и осуществления конвенций, правил и механизмов в области общественного здравоохранения. В наступившем веке мировое сообщество заключило два юридически обязательных соглашения по вопросам здравоохранения: Рамочную конвенцию по борьбе против табака и Международные медико-санитарные правила (2005 г.). Они сыграли важную роль в построении более безопасного и здорового мира.

Как ВОЗ обеспечит выполнение этой стратегии?

Многие стратегические планы остаются только на бумаге. Значение имеет не только разработка стратегии, но и ее осуществление. Данный стратегический план станет более реализуемым, если будет отвечать не только на вопрос «что», но и на вопрос «как».

В одном из предыдущих разделов настоящей записки нами было рассмотрено шесть принципов, характеризующих изменения в работе ВОЗ. Это ориентация на конечные результаты и воздействие; увязка с ЦУР и обеспечение их поступательного достижения; установление приоритетов; придание более оперативного характера деятельности при укреплении нормативных и технических функций Организации; целенаправленное отведение странам центрального места в работе; и обеспечение политического лидерства. Кроме того, нами были описаны пути достижения и поддержания каждого из пяти стратегических приоритетов за счет нормативной, технической, оперативной и стратегической руководящей функций. В данном разделе мы продолжаем рассмотрение этих вопросов, более подробно останавливаясь на том, как ВОЗ будет обеспечивать достижение намеченных результатов.

В подтверждение того, что долговечные изменения зарождаются внутри организаций, многие из этих новых методов работы были предложены самими сотрудниками ВОЗ в ответ на первоначальное предложение о выдвижении идей.

Центральная роль стран. ВОЗ поставит страны во главу угла своей работы. Присутствие ВОЗ в странах является ее ключевым сравнительным преимуществом: воздействие реализуется на национальном уровне и страны учатся на опыте других стран. Вместе с тем, в платформе страновой работы ВОЗ назревает важный сдвиг. Представители ВОЗ выполняют функции ее посланников, лидеров и руководителей по вопросам здравоохранения, сочетая технические экспертные знания и навыки в области управления программами, ведения информационно-разъяснительной работы и дипломатии. Страновые стратегии должны быть больше ориентированы на существующий спрос, и степень программной, финансовой, административной и управленческой автономии страновых структур будет нами повышена в интересах эффективного осуществления работы Организации на национальном уровне. ВОЗ повысит качество руководящей работы на уровне стран путем целенаправленного привлечения и подготовки кадров, учитывая при этом уроки работы наиболее эффективных страновых бюро, и сделает такую работу более привлекательной благодаря новому поколению представителей ВОЗ в странах — крепких и эффективных лидеров и дипломатов по вопросам здравоохранения. На национальном уровне, особенно в наиболее трудных для работы странах, должны действовать самые лучшие сотрудники ВОЗ. Представители ВОЗ станут также ее ключевыми партнерами в деле мобилизации ресурсов для деятельности на страновом уровне. ВОЗ сосредоточит внимание на самых насущных

приоритетах во всех странах, однако универсальных для всех стран решений не существует. В соответствии с намерением Генерального секретаря Организации Объединенных Наций реформировать систему развития ООН, ВОЗ будет стремиться работать в семье Организации Объединенных Наций для оказания поддержки странам, памятуя при этом об общем принципе этих реформ: меньше глобальных слов, больше местных дел.

Рациональное расходование средств. Взносы государств-членов в ВОЗ являются, по сути, инвестициями, и поэтому страны вправе рассчитывать на их максимальную доходность, которая станет возможной благодаря усилиям ВОЗ по извлечению наибольшей отдачи от вложенных средств. В настоящем стратегическом плане предусмотрены измеримые конечные результаты, и будет разработана карта показателей с целевыми ориентирами на основе ЦУР. Это будет служить предпосылкой для другого ключевого принципа работы ВОЗ: рационального расходования средств. Самым важным аспектом рационального расходования средств является эффективность затрат, которая в упрощенном виде выражается как оказанное воздействие, деленное на расходы. Неудача попыток рационально расходовать средства объясняется отсутствием четких способов измерения воздействия и конечных результатов для оценки эффективности. В настоящем стратегическом плане этот пробел устраняется. Разумеется, рациональное расходование средств предполагает также и продуктивность затрат (выражается делением промежуточных результатов на расходы) и их экономию. ВОЗ будет уделять пристальное внимание этим вопросам и улучшать свои показатели путем решения вопросов управления командировками и конференционного управления, закупок и других смежных инструментов для достижения оптимальной продуктивности и экономии затрат. ВОЗ полагает, что все ее функции (то есть, операционная, техническая, нормативная, стратегическое руководство) могут способствовать оказанию воздействия и достижению конечных результатов на уровне стран. Она также признает, что оказание воздействия и рациональное расходование средств должны быть частью не только стратегии, но и культуры организации: ВОЗ будет формировать у себя культуру результатов, ориентированную на достижение воздействия.

Высококласные кадровые ресурсы. Основным активом ВОЗ являются ее люди. Мотивированные, инициативные и квалифицированные сотрудники – залог успеха и результативности работы ВОЗ. Если в масштабах всей организации кадровый состав ВОЗ отличается значительным многообразием, то этого нельзя сказать о ее штаб-квартире и регионах. Помимо принципиально справедливого характера многообразия, оно повышает эффективность организации тремя основными способами. Во-первых, многообразие расширяет резерв квалифицированных кадров. Во-вторых, благодаря ему в обсуждениях и принимаемых решениях учитываются новые точки зрения. В-третьих, многообразие нередко привносит в обсуждение мнения людей, непосредственно затронутых рассматриваемыми проблемами в области здравоохранения. Проблема обеспечения многообразия будет решаться за счет сбалансированного, но энергичного внедрения программы мобильности персонала. Повышенное внимание будет уделяться найму и удержанию на старших должностях женщин-руководителей и граждан развивающихся стран. Кроме того, в настоящий момент показатели общеорганизационной эффективности ВОЗ не имеют тесной увязки с управлением служебной деятельностью работающих в Организации людей. Чем сильнее такая увязка, тем больше организация ориентирована на результаты. ВОЗ будет совершенствовать свою практику оценки служебной деятельности, чтобы она в большей степени соотносилась с показателями работы организации. Благодаря применению механизмов всесторонней обратной связи будет повышаться квалификация руководящих работников. Приобщение персонала к видению и

ценностям Организации будет способствовать формированию уважительных и этичных взаимоотношений на рабочем месте и поможет ВОЗ укрепить свою культуру сотрудничества.

Перестройка архитектуры данных. Культура результатов и установка на измеримые конечные результаты и воздействие предполагают наличие данных. ВОЗ является «блюстителем» многих из показателей ЦУР 3, однако ее архитектура данных должна охватывать все из упомянутых выше показателей в рамках сразу нескольких ЦУР. Данные собираются на уровне стран и обобщаются в виде глобальной статистики. Опираясь на *Мировую статистику здравоохранения* и Глобальную обсерваторию здравоохранения, ВОЗ будет совершенствовать свою архитектуру данных, в том числе их сбор, обработку и представление, придавая этой работе более систематический характер. ВОЗ повысит совместимость разрозненных информационных систем различных программ. Она будет уделять пристальное внимание мониторингу и оценке соблюдения принципа справедливости и предоставлять государствам-членам объективные данные о тех областях, в которых существуют пробелы или требуются дополнительные действия. Это потребует дезагрегации данных для отслеживания тенденций соблюдения принципа справедливости, в частности гендерного равенства, а также дальнейших мер по стимулированию сбора дезагрегированных данных. ВОЗ также будет применять самые современные информационные технологии для создания платформы для обработки и визуализации данных, а также совершенствовать свой собственный подход к управлению знаниями. Кроме того, признается, что еще не исчерпаны возможности для партнерств в области архитектуры данных. Наконец, к перестройке архитектуры данных следует подходить, ориентируясь на показатели ЦУР, которые будут измеряться в основном на уровне стран. ВОЗ будет оказывать квалифицированную техническую поддержку странам для измерения показателей ЦУР и совершенствования национальных систем информации о здоровье населения, включая системы регистрации актов гражданского состояния и статистики естественного движения населения.

Содействие развитию инноваций. ВОЗ активизирует свою инновационную деятельность в целом ряде направлений, признавая, что в конечном счете инновации являются даже более желательной особенностью культуры организации, чем стратегия. Инновации, в том числе научно-технические, социальные (например, связанные с многообразными аспектами оказания услуг) и деловые/финансовые, ускоряют достижение ЦУР¹. ВОЗ станет более эффективным партнером структур, финансирующих инновации, в том числе фондов и инновационных программ различных правительств. ВОЗ обладает сравнительным преимуществом в области содействия интеграции перспективных, финансируемых этими партнерами инноваций в системы здравоохранения стран, их масштабному распространению и устойчивому применению². ВОЗ продолжит выполнять свои важные функции регулирования инноваций путем преквалификации лекарственных средств, вакцин и средств диагностики, а также в области медико-санитарной информации путем разработки МКБ-11. ВОЗ принадлежит значимая роль в стимулировании инноваций, выработке приоритетов и координации научных исследований и разработок в весьма специфических обстоятельствах, таких как условия эпидемий и области, в которых развитие инноваций затормозилось. ВОЗ также принадлежит важная роль в наращивании потенциала в области исследований и разработок в странах с низким и средним уровнем доходов. Кроме того, сама ВОЗ станет более инновационной организацией и разработает внутренний конкурентный механизм

¹ International Development Innovation Alliance. Insight on Measuring the Impact of Innovation (2017). <https://www.globalinnovationexchange.org/resources/insights-measuring-impact-innovation>

² International Development Innovation Alliance. Insights on Scaling Innovation (2017). <https://www.globalinnovationexchange.org/resources/insights-scaling-innovation>

для отбора и финансирования наилучших предложений, выдвигаемых в самых различных подразделениях Организации.

Укрепление дипломатии, мобилизации ресурсов и коммуникации в сфере здравоохранения.

У ВОЗ имеются важнейшие функции для поддержания внешних связей. Как уже отмечалось, ВОЗ будет обеспечивать политическое лидерство с уделением особого внимания принципу справедливости в области здравоохранения, а в страновых бюро повышать качество дипломатии в этой сфере. Для этого ВОЗ необходимо иметь функциональное подразделение, аналогичное министерству иностранных дел страны, для оказания поддержки Генеральному директору. Другие важнейшие и связанные с этим функции в области внешних связей включают в себя мобилизацию ресурсов, коммуникации и партнерства. ВОЗ обеспечит их сближение, чтобы они более согласованно взаимодействовали между собой. Кроме того, нередко признается, что ВОЗ необходимо улучшить некоторые из этих функций, в частности мобилизацию ресурсов и коммуникацию. В том что касается мобилизации ресурсов, Секретариат ВОЗ как членской организации государств не должен вставать на позицию, отличную от позиции государств-членов. Скорее наоборот, государства-члены должны привлекать финансирование для ВОЗ и делать это на высоком политическом уровне. ВОЗ также предстоит усилить увязку между этими функциями и программами в области внешних связей, поскольку такие инициативы, как «здоровье для всех», имеют и политический, и технический характер, и ВОЗ, разумеется, необходимо эффективно привлекать ресурсы для выполнения своей миссии. Сильная общеорганизационная функция стратегического планирования с привязкой к надежной системе оценки и функция, отвечающая за внешние связи, являются двумя сторонами одной медали. Лучшая стратегия мобилизации ресурсов состоит в умении четко описать то воздействие, которое планируется оказать.

Укрепление и расширение партнерств. ВОЗ существует в экосистеме партнеров, которые могут выполнить задачи ЦУР только путем совместных усилий. К этим партнерам относятся не только учреждения Организации Объединенных Наций, но и неправительственные организации, структуры частного сектора, благотворительные фонды и академические учреждения. Для налаживания ответственных и результативных партнерств ВОЗ будет использовать Механизм взаимодействия с негосударственными структурами. ВОЗ будет серьезно относиться к своим партнерским обязанностям, добиваться синергизма в сотрудничестве и трезво оценивать свою роль.

Содействие согласованности политики. ЦУР носят комплексный и неделимый характер и требуют согласованного отклика со стороны всей системы. Поэтому ВОЗ также усилит внутреннюю согласованность между программами организации и ее географическими регионами. ВОЗ примет меры для поощрения сотрудничества между департаментами и противодействия узковедомственным подходам. Это потребует поддержки на уровне высшего руководства, изменения внутренней культуры и соответствующих структур и инструментов управления. Более согласованная внутренняя политика будет также способствовать большей последовательности во внешних связях.

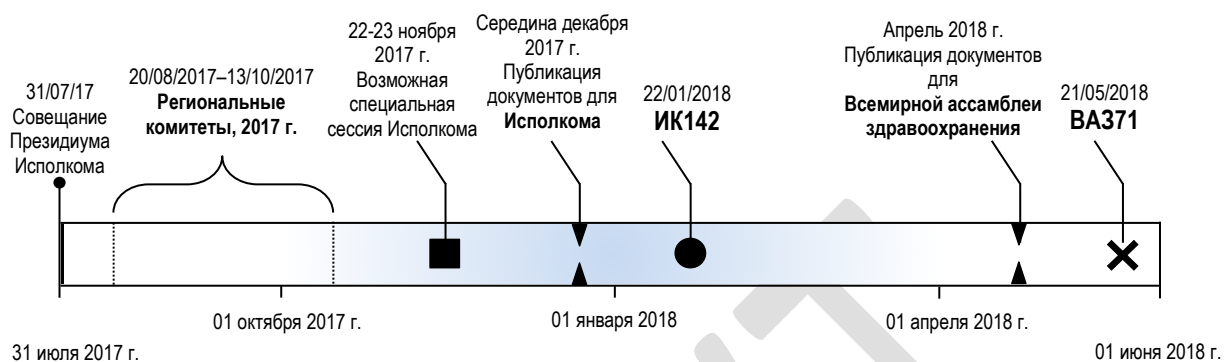
Соответствие административного руководства и управления поставленным целям. Хотя проведенные в последнее время реформы управления привели к улучшениям в некоторых областях, существующие сейчас основные элементы административного руководства и управления ВОЗ нередко считаются препятствием к достижению подлинной эффективности, транспарентности и подотчетности при осуществлении программ. Основные элементы административного руководства и управления ВОЗ создавались для обслуживания организации, выполняющей преимущественно нормативные и технические функции, и нередко

адаптировались, уточнялись или в некоторых случаях не внедрялись вообще в соответствии с общей тенденцией к избеганию рисков. Вместе с тем, характер работы организации меняется за счет уделения большего внимания процессам, осуществляемым под руководством стран, синергетическому взаимодействию с широким кругом заинтересованных сторон, повышению транспарентности и подотчетности как внутри организации, так и перед внешними партнерами и расширению оперативных возможностей на местном уровне. Для поддержки новой и эволюционирующей модели работы необходимо как можно скорее упорядочить и улучшить административные и управленческие процессы. Этого можно добиться на основе подхода, сочетающего в себе немедленные меры (направленные на обеспечение согласованности между различными бюро и упрощение в некоторых ключевых областях) и более долгосрочные действия (на основе глубокого анализа и обзора правил, процедур, процессов, возможностей и систем). В соответствии с рекомендацией третьего этапа оценки реформы ВОЗ в ходе совещаний исполнительного руководства будут выработаны планы осуществления рекомендаций, сформулированных в ходе аудиторских проверок, оценок и обзоров.

Как будет осуществляться процесс консультаций?

Предлагаемая цель заключается в том, чтобы обеспечить одобрение ОПР 13 Всемирной ассамблеей здравоохранения в мае 2018 года. Данный временной срок имеет следующие преимущества: (1) быстрый переход от планирования к осуществлению; (2) принятие ОПР 13 в сроки, позволяющие разработать Программный бюджет на 2020–2021 гг.; (3) появление механизма, при помощи которого можно своевременно и согласованно провести мобилизацию необходимых ресурсов. Разумеется, консультации по ОПР 13 должны проводиться крайне взвешенно. По мнению Секретариата, май 2018 г. является реалистичным сроком. К настоящему времени этот срок согласились поддержать Президиум и региональные директора. По итогам проведения в сентябре–октябре интенсивных консультаций по настоящему проекту концептуальной записки на сессиях региональных комитетов, а также с участием более широкого круга сторон будет составлен проект Общей программы работы. Консультации с государствами-членами будут продолжаться и после первоначальных обсуждений в региональных комитетах – через страновые бюро ВОЗ и другие механизмы, – при этом будут проведены подробные консультации с партнерами и другими негосударственными структурами, в том числе веб-консультация. Для рассмотрения проекта ОПР было предложено провести дополнительную сессию Исполнительного комитета в ноябре 2017 г., а окончательный вариант проекта будет представлен на январской сессии Исполнительного комитета. Консультации будут проводиться с учетом следующих уставных сроков и совещаний:

ОПР 13. Основные этапы консультаций



Дата представления проекта: 24 августа 2017 г.