Всемирная
организация здравоохранения

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто тридцать восьмая сессия EB138/55
Пункт 9.1 предварительной повестки дня 22 января 2016 г.

# Вспышка болезни, вызванной вирусом Эбола, в 2014 г. и поставленные вопросы: последующие действия в связи со Специальной сессией Исполнительного комитета по чрезвычайной ситуации, вызванной Эболой (резолюция EBSS3.R1), и Шестьдесят восьмой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения (решение WHA68(10))

## Общая структура новой программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения

**Доклад Генерального директора**

## КОНТЕКСТ

1. Все страны и все местные сообщества подвержены риску вспышек болезней, чрезвычайных ситуаций и катастроф в связи с существованием целого ряда источников опасности природного, техногенного и социального характера. Каждый год регистрируются сотни событий с эпидемическим потенциалом, 200 миллионов человек живут в условиях чрезвычайных ситуаций и еще 172 миллиона человек – в условиях конфликтов. Частота и интенсивность чрезвычайных ситуаций продолжают расти под влиянием таких тенденций, как изменение климата, урбанизация, рост населения, миграция и хрупкость государственных институтов.

2. В течение последнего десятилетия складывалась все более сложная международная архитектура управления рисками чрезвычайных ситуаций. Передовая практика в этой области сегодня пользуется широким признанием. ВОЗ исполняет особые обязанности в качестве ведущего учреждения по тематическому блоку «Охрана здоровья» и осуществляет растущий объем работы в рамках сертификации и координации деятельности чрезвычайных медицинских бригад. В соответствии с Международными медико-санитарными правилами (2005 г.) ВОЗ призвана играть руководящую роль в коллективной деятельности по выявлению и смягчению воздействия отдельных видов опасности, особенно возбудителей инфекций, и

обеспечивать координацию работы Глобальная сеть предупреждения о вспышках болезней и ответных действий, которая играет в этой деятельности центральную роль.

## РЕФОРМА РАБОТЫ ВОЗ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

3. Кризис, спровоцированный вирусом Эбола в Западной Африке, привлек пристальное внимание всего мира к деятельности ВОЗ в условиях чрезвычайных ситуаций, которая стала объектом ряда аналитических публикаций и обзоров. Во всех аналитических публикациях признавался важный вклад ВОЗ в принятие мер реагирования на вспышки болезней и гуманитарные чрезвычайные ситуации и настоятельно рекомендовалось обеспечить интеграцию деятельности в этой области на всех трех уровнях ВОЗ и создать в рамках Организации новую объединенную структуру по чрезвычайному реагированию с наделенным необходимыми полномочиями руководством и системой командования и управления, возможностями по оперативному принятию решений, собственными рабочими процессами и бизнес-системами. Наличие такой структуры позволило бы ВОЗ применить «беспроигрышный» подход, повысить оперативную совместимость своих механизмов с компонентами широкой международной архитектуры чрезвычайного реагирования, а также обеспечить возможность независимого надзора за деятельностью ВОЗ по управлению чрезвычайными ситуациями. Требуется принятие неотложных мер по устранению серьезных пробелов в области реагирования на чрезвычайные ситуации, таких как недостаточное финансирование, недостаточный кадровый и технический потенциал, а также неэффективные административные стратегии. В июле 2015 г. Генеральным директором была учреждена Консультативная группа по реформе работы ВОЗ по реагированию на вспышки болезней и чрезвычайные ситуации с медико-санитарными и гуманитарными последствиями. Этой группе было поручено консультировать Генерального директора и предлагать рекомендации относительно преобразований, необходимых для осуществления реформы.

4. В настоящем документе представлен доклад о ходе работы по следующим вопросам: дальнейшая деятельность ВОЗ в области управления рисками в условиях чрезвычайных ситуаций; полномочия, основные функции и структура нового подразделения ВОЗ, ответственного за эту деятельность; подготовка свода контрольных показателей результативности осуществления принципиальных преобразований, с опорой на которые будет вестись эта работа; связь с компонентами широкой архитектуры чрезвычайного реагирования; график ввода в действие нового чрезвычайного подразделения; оценка краткосрочных финансовых последствий.

## ПОЛНОМОЧИЯ, ОСНОВНЫЕ ОБЛАСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И СТРУКТУРА ПРОГРАММЫ ВОЗ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

5. Новая программа ВОЗ будет создана для осуществления деятельности Организации по управлению рисками на случай чрезвычайных ситуаций и надзора за этой деятельностью. Задачей новой программы ВОЗ по управлению чрезвычайными ситуациями будет оказание государствам-членам помощи в создании потенциала по

управлению рисками для здоровья населения в условиях чрезвычайных ситуаций и, в случаях, когда национального потенциала окажется недостаточно, обеспечение руководства и координации международных мер по чрезвычайному реагированию в сфере здравоохранения в целях сдерживания вспышки, эффективного оказания затронутому населению экстренной помощи и проведения восстановительных мероприятий. Программа ВОЗ по управлению чрезвычайными ситуациями будет функциональным подразделением, дополняющим техническую и нормотворческую работу Организации и активно использующим ее политические ресурсы. Главной функциональной задачей ВОЗ будет работа в партнерстве с другими структурами, с тем чтобы облегчить и обеспечить выполнение важнейших требований к ведению операций и устранение недостатков в работе; при этом сама ВОЗ будет в необходимых случаях действовать как организация-исполнитель. Новой программе ВОЗ по чрезвычайным ситуациям как функциональному подразделению потребуются: физическое присутствие на национальном и местном уровнях в странах, затронутых чрезвычайными ситуациями, и странах с высокой степенью уязвимости перед лицом чрезвычайных ситуаций; персонал для выполнения функций по обеспечению руководства, координации, предоставления информации и консультативной поддержки по техническим вопросам; службы оперативной поддержки, материально-технического обеспечения и основные службы; кадровый потенциал для проведения базовых медико-санитарных мероприятий при возникновении такой необходимости.

6. Новая программа будет отвечать за надзор и ведение всей работы ВОЗ в сфере управления рисками чрезвычайных ситуаций, включая обеспечение соблюдения общеорганизационных стандартов и быстрое принятие решений при осуществлении операций по реагированию на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Новая программа объединит в себе такие виды деятельности ВОЗ на всех трех уровнях Организации, как обеспечение готовности, принятие мер реагирования и скорейшее восстановление, а также выявление и сокращение опасностей и рисков, связанных с инфекциями. Программа будет определять стратегию и осуществлять надзор за оперативным планированием, разрабатывать технические стандарты и обеспечивать их соблюдение, управлять проведением приоритетных операций на местах, а также вести мониторинг рисков и результативности работы. Новая программа будет отличаться решительной приверженностью коллективным действиям и будет использовать соответствующие партнерские связи и межучрежденческие процедуры для координации и облегчения выполнения местными, национальными и международными партнерами своих задач, в том числе по обеспечению водоснабжения, надлежащих санитарно-гигиенических условий и питания.

7. Новая программа ВОЗ будет состоять из следующих основных элементов:

- *обеспечение готовности и техническая поддержка:* управление инфекционными рисками и рисками, связанными со всеми источниками опасности; обеспечение готовности государств-членов, поддержание сил ВОЗ в состоянии готовности (включая глобальный кадровый резерв на случай чрезвычайных ситуаций в сфере здравоохранения);

- *центры по осуществлению чрезвычайных операций:* эпиднадзор, сбор информации о чрезвычайной ситуации в сфере здравоохранения и анализ рисков; оценка рисков и принятие мер реагирования (включая распространение информации о рисках), оперативная поддержка и материально-техническое обеспечение;

- *партнерства и внешние связи;*

- *основные службы:* управление и административная служба.

8. В рамках программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям будут усилены операции и мероприятия в области реагирования на вспышки болезней и чрезвычайные ситуации на региональном уровне и деятельность на местах на страновом уровне. Может быть рассмотрен вопрос о создании дополнительных центров или вспомогательных центров для оптимизации управления чрезвычайными операциями совместно с другими соответствующими учреждениями. Партнеры также смогут содействовать работе новой программы посредством предоставления технических знаний и чрезвычайных кадровых ресурсов.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ПРОГРАММЫ ВОЗ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

9. Все страновые бюро ВОЗ будут выполнять оценку готовности совместно с основными партнерами один раз в год в странах с высокой степенью уязвимости (чаще, если потребуется) и один раз в два года в остальных странах. Результативность работы ВОЗ по созданию потенциала в области обеспечения готовности к воздействию всех источников опасности во всех странах с высокой степенью уязвимости будет систематически измеряться по таким параметрам, как создание систем раннего предупреждения, систем управления инцидентами и способности к быстрому реагированию, передача информации о рисках и обеспечение безопасности больниц.

10. При возникновении любых крупных и серьезных чрезвычайных ситуаций или рисков с медико-санитарными последствиями в течение 72 часов им должна быть присвоена соответствующая категория, о чем будет сообщено правительствам стран и партнерам. По запросу ВОЗ будет выполнять на местах оценку риска в отношении событий, связанных с: (a) возбудителями заболеваний с высоким эпидемическим риском (такими как новые вирусы гриппа, коронавирусы и филовирусы); (b) кластерами случаев смерти от неизвестной причины в районах с высокой уязвимостью/низким кадровым потенциалом; (c) любыми другими событиями, вызывающими опасения. Деятельность ВОЗ в условиях крупных затяжных чрезвычайных ситуаций будет объектом оценки по стандартной процедуре, которую Группа по глобальной политике будет выполнять не реже одного раза каждые шесть месяцев.

11. Механизм ВОЗ по реагированию на чрезвычайные ситуации будет обновляться с добавлением новых показателей результативности в таких областях, как: руководство

(например, уполномоченный руководитель по урегулированию инцидентов должен быть назначен в течение 24 часов после присвоения чрезвычайной ситуации соответствующей категории), распространение медико-санитарной информации (например, в случае любого серьезного события результаты выполненного по единому стандарту ВОЗ анализа медико-санитарной ситуации должен быть опубликован в течение 72 часов), координация и оперативное планирование (например, в случае любой серьезной чрезвычайной ситуации с присвоенной категорией сложности совместный стратегический план должен быть подготовлен в течение пяти дней, а совместный план проведения операций – в течение 30 дней), основные службы (например, средства в объеме до 500 000 долл. США должны поступить из резервного чрезвычайного фонда ВОЗ в течение 24 часов, и персонал из числа работников, не находящихся в реестре, должен быть набран в течение трех дней), оперативная поддержка и материально-техническое обеспечение, медико-санитарные мероприятия.

## ФУНКЦИИ И ЗАДАЧИ ПО УПРАВЛЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

12. За всю деятельность ВОЗ в отношении чрезвычайных ситуаций отвечает Генеральный директор. Директора региональных бюро будут отвечать за контакты с правительствами стран и деятельность страновых бюро ВОЗ во всех чрезвычайных ситуациях и будут играть ключевую роль в обеспечении готовности, поддержании состояния готовности, принятии мер реагирования и проведении восстановительных мероприятий в сотрудничестве с Исполнительным директором. Исполнительный директор будет отвечать за технический надзор и стандарты, стратегическое и оперативное планирование, мониторинг рисков и результативности, а также связи с другими учреждениями и партнерами.

13. Ответственность за управление в условиях кризисных ситуаций уровня 3, чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, имеющих международное значение, и серьезных чрезвычайный ситуаций категории 3 (в течение первых шести месяцев) будет также возлагаться на Исполнительного директора, действующего по поручению Генерального директора. Группа по глобальной политике будет играть ключевую роль в предоставлении Генеральному директору консультаций по вопросам мобилизации ресурсов на уровне всей Организации и по действиям в отношении тех или иных событий. Директора региональных бюро будут отвечать за управление чрезвычайными ситуациями категорий 1 и 2, если Генеральный директор в консультации с Группой по глобальной политике не примет иного решения. В любом случае ответственность за стратегическое и оперативное планирование, технические стандарты и мониторинг риска и результативности будет лежать на программе по чрезвычайным ситуациям. Принимая во внимание масштаб, число, продолжительность и сложность затяжных чрезвычайных ситуаций, ВОЗ будет стремиться обеспечивать прохождение всеми представителями ВОЗ, работающими в этих условиях, курса подготовки координаторов гуманитарных операций.

## ВВОД В ДЕЙСТВИЕ ПРОГРАММЫ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

14. Работа по созданию новой программы по чрезвычайным ситуациям и подготовка исходных рабочих процедур будет завершена в феврале 2016 г., и поэтапный ввод программы в действие начнется 1 марта 2016 года. На первом этапе будут созданы центры по осуществлению чрезвычайных операций в штаб-квартире и в региональных бюро в двух регионах с наибольшей долей населения, затронутого чрезвычайными ситуациями (региональных бюро для стран Африки и Восточного Средиземноморья). Эти центры будут наделены необходимым кадровым потенциалом для управления событиями и оперативного планирования, сбора медико-санитарной информации о чрезвычайной ситуации и оценки риска, оказания оперативной поддержки и материально-технического обеспечения оперативной деятельности, а также основного обслуживания. Будет отобрано небольшое число текущих чрезвычайных ситуаций и инфекционных рисков для реализации новых принципиальных преобразований, получения информации для создания новых систем и процессов и извлечения опыта, с опорой на который будет осуществляться дальнейший ввод в действие всей программы и применение этих процессов. Если на первом этапе возникнет какой-либо серьезный новый источник риска или чрезвычайная ситуация в области здравоохранения, действия ВОЗ будут вестись уже в рамках новой программы и, по мере возможности, в соответствии с новыми принципиальными преобразованиями и процедурами.

15. Второй этап ввода в действие новой программы будет предполагать переход к новой структуре работы на уровне всей Организации. Третий и завершающий этап внедрения новой программы будет включать завершение подготовки стандартных рабочих процедур, процессов и систем в отношении административной работы, управления, использования информационных технологий и других вопросов, необходимых для окончательного ввода программы в действие и управления ей в долгосрочной перспективе. Генеральный директор будет обеспечивать надзор за процессом управления комплексными преобразованиями, касающимися коммуникации, просвещения, профессиональной подготовки и других элементов, имеющих важнейшее значение для формирования у всех сотрудников Организации культуры управления рисками в случае чрезвычайных ситуаций и соответствующих способностей.

## НАДЗОР

16. Будет создан независимый надзорный орган, подотчетный Исполнительному комитету. В задачи надзорного органа будет входить оценка результативности деятельности ВОЗ по управлению рисками в условиях чрезвычайных ситуаций, анализ коллективной работы Организации с государствами-членами и партнерами, а также оценка уровня финансирования и ресурсов, выделяемых для ведения чрезвычайных операций. Члены надзорного органа будут назначаться Генеральным директором из числа признанных на международном уровне экспертов в области инфекционных опасностей и кризисного управления и действовать самостоятельно. Генеральный директор будет использовать доклады надзорного органа при подготовке своих докладов Исполнительному комитету, Всемирной ассамблее здравоохранения и

Генеральному секретарю Организации Объединённых Наций по вопросам, касающимся глобальной безопасности в области здравоохранения.

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ НОВОЙ ПРОГРАММЫ ПО УПРАВЛЕНИЮ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ КАДРОВЫМИ И ФИНАНСОВЫМИ РЕСУРСАМИ

17. Новая программа ВОЗ по управлению чрезвычайными ситуациями в сфере здравоохранения будет опираться на потенциал других учреждений системы Организации Объединенных Наций и учреждений-партнеров, а также национальных и региональных центров по борьбе с заболеваниями, таких как Центры по контролю и профилактике заболеваний Соединенных Штатов Америки, Европейский центр по контролю и профилактике заболеваний, Центр по контролю и профилактике заболеваний Китая, Африканский центр по контролю и профилактике заболеваний и другие аналогичные центры, прежде всего, в вопросах общественного здравоохранения, координации, материально-технического обеспечения и оказания медико-санитарных услуг. Внутри самой ВОЗ повышение эффективности работы будет обеспечиваться за счет интеграции деятельности ВОЗ по вспышкам болезней и управлению рисками в случае гуманитарных чрезвычайных ситуаций и соответствующего персонала на всех трех уровнях Организации. Тем не менее, в значительном числе региональных и страновых бюро потребуется развертывание дополнительных кадровых ресурсов в области чрезвычайного реагирования (например, для планирования чрезвычайных операций, оперативной поддержки и материально-технического обеспечения). Если сравнить объем ресурсов, которыми на сегодня располагает ВОЗ для деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации, с ресурсами ведущих учреждений по другим тематическим блокам, таких как УВКБ и ВПП, по состоянию на 2015 г. уровень кадрового обеспечения и расходы ВОЗ в этой области равнялись, соответственно, одной десятой и одной четвертой от кадрового обеспечения и расходов этих двух учреждений.

18. Работа по окончательному вводу в действие и расширению охвата новой программы ВОЗ будет завершена в течение предстоящих трех двухгодичных периодов (2016-2021 гг.) и потребует наличия достаточных финансовых ресурсов. Бюджет на этот период будет составлен во время реализации первого этапа. В рамках этой работы будут рассмотрены и проанализированы возможные варианты финансирования дополнительных расходов, связанных с новой программой. В Программном бюджете на 2016-2017 гг. утвержденная сумма бюджетных ассигнований для категории 5 (за исключением безопасности продуктов питания) и реагирования на вспышки заболеваний и кризисные ситуации составляет 547 млн. долл. США. Для осуществления описанных выше действий на первом этапе и в начале второго этапа в 2016 г. потребуется 60 млн. долл. США, не считая дополнительных ресурсов, которые могут потребоваться в случае возникновения в этот период крупных событий и/или рисков. Как ожидается, расходы в 2017 г. составят 100 млн. долл. США. В текущем двухгодичном периоде эти дополнительные расходы могли бы быть отнесены на счет расходов, предусмотренных в Программном бюджете на 2016-2017 гг. в части, касающейся реагирования на вспышки заболеваний и кризисные ситуации. Начиная с 2018-2019 гг. основные расходы на новую программу по управлению чрезвычайными

ситуациями в области здравоохранения будут отражены непосредственно в программном бюджете.

## ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

19. Исполнительному комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению.

= = =