

## ВВЕДЕНИЕ

### Задачи, пробелы и будущие потребности

1. Одиннадцатая общая программа работы на 2006-2015 гг. содержит анализ текущих задач в области здравоохранения. Здоровье все больше рассматривается в качестве главного аспекта обеспечения безопасности людей и занимает все более видное место в обсуждении приоритетов в области развития.

2. За последние 20 лет в целом произошло значительное увеличение ожидаемой продолжительности жизни, но в то же время наблюдаются все большие пробелы в отношении здоровья; в некоторых странах достигнутые ранее достижения теряются из-за таких факторов, как инфекционные болезни, в частности ВИЧ/СПИД, в результате чего разрушаются службы здравоохранения и ухудшаются социально-экономические условия. Перспективы в отношении достижения Целей тысячелетия в области развития, связанных со здоровьем, не являются обнадеживающими.

3. Анализ Общей программы работы выявляет ряд областей нереализованного потенциала для улучшения здоровья, особенно здоровья бедных людей. Недостающие элементы можно кратко представить следующим образом:

- **пробелы в социальной справедливости:** усилия оказались недостаточными для обеспечения справедливости, прав человека, связанных со здоровьем, а также гендерного равенства в политике и действиях в области здравоохранения
- **пробелы в ответственности:** растущее число секторов, участников и партнеров, работающих в области здравоохранения, привело к пробелам в подотчетности и отсутствию синергизма в координации действий для улучшения здоровья
- **пробелы в осуществлении:** многие группы населения по-прежнему не имеют адекватного доступа к основным мероприятиям общественного здравоохранения; международная помощь часто недостаточно приведена в соответствие с национальными приоритетами и системами или согласована между организациями
- **пробелы в знаниях:** знание способов решения некоторых основных задач в области здравоохранения по-прежнему является слабым; исследования не всегда сосредоточены на наиболее необходимых областях, а политика здравоохранения не всегда основывается на наилучших имеющихся фактических данных.

4. Будущий прогресс требует сильной политической воли, интегрированной политики и широкого участия. Любой значительный прогресс в направлении достижения Целей тысячелетия в области развития, связанных со здоровьем, потребует действий многих секторов и на всех уровнях - индивидуальном, общинном, национальном, региональном и глобальном. За последние 10 лет произошло значительное увеличение международных партнерств в области здравоохранения. Глобальные партнерства в этой области предоставляют потенциал для объединения сильных сторон государственных и частных организаций, наряду с гражданским обществом, в решении проблем здравоохранения. Требования к системе Организации Объединенных Наций в целом увеличиваются, так же как и предъявляемые к ней требования в отношении реформирования и более четкой демонстрации того, где она может дать добавленную стоимость. Академические, промышленные, правительственные и неправительственные исследования по-прежнему формируют получение знаний и их использование.

5. В сентябре 2000 г. в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций страны взяли на себя обязательство сформировать глобальное партнерств для сокращения нищеты и улучшения здоровья и образования, наряду с содействием делу мира, правам человека, гендерному равенству и экологической устойчивости. Семь пунктов **глобальной повестки дня в области здравоохранения**, содержащейся в Одиннадцатой общей программе работы, отражают это обязательство и другие соглашения, принятые лидерами стран всего мира, и требуют действий со стороны многих различных участников международного сообщества,

отдельных стран и правительств в следующих областях: инвестиции в здоровье для сокращения нищеты; формирование индивидуальной и глобальной безопасности в отношении здоровья; содействие всеобщему охвату, гендерному равенству и правам человека, связанным со здоровьем; воздействие на детерминанты здоровья; укрепление систем здравоохранения и обеспечение справедливого доступа; овладение знаниями, наукой и технологией; укрепление руководства, лидерства и подотчетности.

6. Для эффективного рассмотрения этих задач, ликвидации пробелов и удовлетворения будущих потребностей ВОЗ по-прежнему будет основываться на глубоком изучении уроков прошлых двухгодичных периодов. С помощью информации, полученной в результате официального мониторинга и функционирования механизмов оценки Организации, а также вклада со стороны Руководящих органов, отдельных государств-членов и других партнеров были определены основные уроки, которые помогли определить содержание Среднесрочного стратегического плана.

#### **Извлеченные уроки**

7. ВОЗ имеет уникальные возможности для формирования глобальной повестки дня общественного здравоохранения посредством создания консенсуса и заключения обязательных соглашений. Примерами таких соглашений являются Рамочная конвенция ВОЗ по борьбе против табака и Международные медико-санитарные правила (2005 г.). Этот опыт позволил Организации определить, какие проблемы здравоохранения требуют официально заключенного соглашения и какие наилучшим образом решаются посредством формирования консенсуса.

8. ВОЗ участвует в более чем 80 глобальных партнерствах в области здравоохранения и в многочисленных глобальных, региональных и национальных сетях в этой области. Эти партнерства и сети содействуют достижению целей ВОЗ и используют преимущества полномочий Организации по созыву совещаний и ее технический опыт. ВОЗ продолжает изучать оптимальные способы участия в этих партнерствах, сохраняя при этом свою идентичность и мандат.

9. В ответ на растущий спрос и происходящую в настоящее время реформу системы Организации Объединенных Наций ВОЗ стремится установить более эффективные альянсы в рамках как системы Организации Объединенных Наций, так и более широкого сообщества по развитию. Она будет работать над гармонизацией условий в области здравоохранения на страновом уровне и принимать участие в процессе реформы, направленной на создание эффективных страновых групп под общим руководством Организации Объединенных Наций.

10. В течение последних 60 лет ВОЗ играла видную роль в начале осуществления, координации и реализации программ и инициатив общественного здравоохранения. Некоторыми примерами являются: ликвидация оспы, Расширенная программа иммунизации, Программа действий по основным лекарственным средствам, Партнерство "Остановить туберкулез" и усилия по полной ликвидации полиомиелита, частичной ликвидации лепры и борьбе с ТОРС и птичьим гриппом. ВОЗ смогла приспособиться или преобразоваться для удовлетворения потребностей конкретных программ общественного здравоохранения. Однако для государств-членов эти и другие задачи предъявляют все большие требования к системам здравоохранения в важных областях, связанных с трудовыми ресурсами здравоохранения, финансированием и информацией. В этом отношении работа, проделанная в период 2004-2005 гг., выявила неотложную потребность в достижении большего международного консенсуса относительно способов, с помощью которых должны функционировать системы здравоохранения, и в отношении того, каким образом можно укрепить их основные функции.

11. Многие важные детерминанты здоровья находятся за пределами непосредственной сферы влияния сектора здравоохранения. Несмотря на то, что ВОЗ продолжает использовать опыт и развивать потенциал для работы с иными секторами, чем сектор здравоохранения, чтобы усилить понимание ими того, что реально можно будет сделано для улучшения здоровья в стране, очевидно, что необходимо сделать больше для мониторинга глобальных тенденций, имеющих значение для здравоохранения в таких областях, как торговля и сельское хозяйство. ВОЗ будет работать с министерствами здравоохранения для принятия надлежащих ответных мер.

12. Опыт, приобретенный за последние двухгодичные периоды, показал, что четкость и последовательность необходимы для концепции справедливости в отношении здоровья, которую необходимо внедрить во все соответствующие аспекты работы ВОЗ. ВОЗ будет подавать пример, интегрируя гендерные аспекты в основное русло своей деятельности, включая их в свое техническое руководство и нормативную деятельность, а также используя разукрупненные по признаку пола данные при планировании и мониторинге своих программ.

13. Необходимо, чтобы ВОЗ стала более систематичной в своих контактах с гражданским обществом и промышленностью, включая международные отрасли медико-санитарной помощи и фармацевтики. По мере прогресса науки ВОЗ будет более активной в проведении диалога об установлении приоритетов и этических стандартов для научных исследований. В прошлые годы было принято много новых инициатив в областях управления и администрации. Сейчас задача состоит в том, чтобы удовлетворить потребность в консолидации и институционализации уже внедренных изменений и в завершении реформ, не нанося ущерба операционным возможностям или доверию со стороны персонала.

14. Несмотря на то, что ВОЗ была довольно успешной в мобилизации ресурсов, одной из ключевых задач является обеспечение соответствия между запланированной деятельностью и мобилизованными ресурсами, так как добровольные взносы часто привязаны к конкретным программам. Необходимо укрепить внутренние механизмы, такие как консультативная группа по финансовым ресурсам, для направления ресурсов туда, где они более всего необходимы.

15. В организации, которая использует почти половину своих ресурсов на персонал, эффективное управление кадровыми ресурсами является важной задачей. Кадровая политика и практика в прошлом, например, не способствовала мобильности персонала для обеспечения такого положения, при котором правильные навыки и компетенции всегда имелись бы в правильном месте. Система управления эффективностью индивидуальной деятельности используется неэффективно и нуждается в укреплении. Необходимо усилить начальную работу вокруг принятой ВОЗ глобальной программы лидерства.

16. В двухгодичный период 2004-2005 гг. произошел беспрецедентный сдвиг в структуре расходов на трех уровнях Организации, в результате чего больше ресурсов выделяется на работу в странах и регионах. Необходимо оказать поддержку этой положительной тенденции путем увеличения управленческих навыков и возможностей в странах и регионах и посредством более сильной подотчетности.

17. Опыт управления на основе результатов, приобретенный за последние 10 лет, значительно повлиял на Среднесрочный стратегический план, и некоторые основные извлеченные уроки отражены в определении его приоритетов, стратегических целей и ожидаемых результатов.

18. Во-первых, стало очевидно, что двухгодичные временные рамки являются неадекватными для отражения работы Организации по многим аспектам здоровья. Успешная деятельность требует гораздо более длительного периода для достижения ожидаемых результатов. Среднесрочный план дает возможность принять более стратегический и реалистичный подход к планированию и достижению результатов в отношении здоровья.

19. Во-вторых, этот план построен таким образом, чтобы создать синергизм между различными программами и уровнями ВОЗ. Существовавшая ранее структура планирования по областям работы имела тенденцию к фрагментации, так как организационные структуры, особенно в штаб-квартире, отражали эти области работы. Хотя такое разделение труда облегчало распределение ресурсов, оно ограничивало возможности для сотрудничества в Секретариате. Переход к меньшему числу стратегических целей будет значительно содействовать такому сотрудничеству. Стратегические цели не являются взаимоисключающими; они способствуют различным, но взаимодополняющим перспективам для реализации общих приоритетов.

20. В-третьих, достижение желаемых результатов в отношении здоровья редко происходит за счет одного мероприятия или работы какой-либо одной организации; в Плане подчеркивается работа, проведенная в рамках многих соглашений о сотрудничестве.

ВОЗ необходимо будет обеспечить форумы для организации диалога со все более многочисленными и разнообразными учреждениями, занимающимися вопросами здоровья и развития, включая установление систематических контактов с гражданским обществом и промышленностью, в том числе с международными медицинскими и фармацевтическими отраслями.

21. И наконец, необходимы новые бизнес-процессы для поддержки новых способов работы. Большая зависимость от добровольных взносов, возросшее внутреннее сотрудничество в рамках организационных структур, децентрализация ресурсов, большая роль в оперативных аспектах чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и вспышек болезней, а также расширение нормативной базы в связи со здоровьем, - все это требует современных и гибких систем управления. Внедрение Глобальной системы управления и связанного с ней планирования ресурсов предприятия окажет поддержку этим инновациям.

#### **Стратегическое направление на 2008-2013 гг.**

22. В течение шести лет 2008-2013 гг. ВОЗ продолжит обеспечивать лидерство по вопросам общественного здравоохранения, оптимальным образом используя свою непредвзятость и почти всемирный членский состав. Руководство со стороны правительств через Исполнительный комитет, Ассамблею здравоохранения и региональные комитеты обеспечивает легитимность работы Организации; отчетность Секретариата перед руководящими органами, в свою очередь, обеспечивает его ответственность за практическое осуществление. Полномочия ВОЗ по созыву совещаний дают возможность различным группам стимулировать коллективные действия во всем мире.

23. Роль ВОЗ в преодолении болезней не имеет себе равных, независимо от того, действует ли она посредством упорядочения необходимых научных данных, содействия глобальным стратегиям по полной, частичной ликвидации или профилактике болезней или же посредством выявления вспышек заболеваний и оказания помощи в борьбе с ними.

24. ВОЗ будет содействовать основанным на фактических данных обсуждениям, анализу и составлению политики в области здравоохранения посредством работы Секретариата, экспертных и консультативных групп, сотрудничающих центров и многочисленных формальных и неформальных сетей, в которых она принимает участие.

25. Структура Секретариата ВОЗ обеспечивает участие вместе со странами. Штаб-квартира сосредоточена на вопросах глобального значения и на технической поддержке для регионов и стран. Региональные бюро сосредоточены на технической поддержке и создании национальных потенциалов. Присутствие ВОЗ в странах позволяет ей установить тесные связи с министерствами здравоохранения и с его партнерами внутри правительства и за его пределами. Организация тесно сотрудничает с органами системы Организации Объединенных Наций и обеспечивает каналы поддержки в чрезвычайных ситуациях.

26. Посредством децентрализованной структуры и тесных рабочих связей с правительствами Секретариат имеет возможность собирать медико-санитарную информацию и осуществлять мониторинг тенденций во времени, между странами, регионами и во всем мире.

27. ВОЗ функционирует во все более сложных и быстро изменяющихся условиях. Границы действий общественного здравоохранения становятся менее четкими и распространяются на другие сектора, которые влияют на возможности и результаты в отношении здоровья. Возросло значение экономических, социальных и связанных с окружающей средой детерминант здоровья. Демографический и эпидемиологический переход сейчас происходит в сочетании с изменениями в областях питания и поведения под воздействием глобализации и урбанизации, что создает неблагоприятные новые тенденции.

**Состоящая из шести пунктов повестка дня: развитие здравоохранения и безопасность здоровья, системы и фактические данные, партнерства и эффективность**

28. Выполняя свою роль в качестве руководящего и координирующего органа международной деятельности в области здравоохранения, ВОЗ, как ожидается, должна, прямо или косвенно, решать проблемы, изложенные выше. Комплексную задачу улучшения здоровья населения во всем мире, структуру для которой предоставляют стратегические цели, можно представить как повестку дня, состоящую из шести пунктов. Два пункта посвящены фундаментальным потребностям: развитию здравоохранения и обеспечению безопасности здоровья. Два пункта являются стратегическими: укрепление систем здравоохранения, а также получение и анализ фактических данных, необходимых для установления приоритетов и измерения прогресса. Два пункта являются оперативными: управление партнерствами для достижения наилучших результатов в странах и обеспечение хорошего функционирования ВОЗ.

29. Четкие связи между здоровьем и развитием привлекли заслуживающие одобрения внимание, ресурсы и стимулы для международной работы в области здравоохранения. Тем не менее, многочисленные виды осуществляемой деятельности представляют собой дополнительное бремя в ряде стран-реципиентов. Центральная роль ВОЗ состоит в осуществлении этой деятельности таким образом, чтобы избежать дублирования, обеспечить постоянное соблюдение наилучшей технической практики и оказывать измеримое воздействие на результаты в отношении здоровья. Необходимо, чтобы такая деятельность была тесно связана с возможностями стран-реципиентов и определялась их приоритетами.

30. На политическом уровне развитие здравоохранения определяется этическим принципом справедливости: в доступе к спасающим жизнь или укрепляющим здоровье мероприятиям не должно быть отказано по несправедливым причинам, включая те из них, которые имеют экономическую или социальную основу. Приверженность этому принципу обеспечивает такое положение, при котором деятельность ВОЗ, направленная на развитие здравоохранения, придает приоритет результатам в отношении здоровья среди бедных, обездоленных или уязвимых групп. Этот руководящий принцип применяется, в частности, к двум крупным группам населения: женщинам и населению Африки. Проблемы здравоохранения в обеих группах являются многочисленными и решаются многими программами и партнерствами. Изменения в состоянии здоровья в этих двух группах являются важным показателем общей эффективности ВОЗ. ВОЗ будет считать улучшение здоровья в этих двух группах населения одной из главных задач международной политики в области здравоохранения.

31. Неотложная необходимость в рассмотрении глобального бремени инфекционных болезней отражена при формулировании ряда стратегий ВОЗ по расширению практических мероприятий, направленных на снижение бремени ВИЧ, туберкулеза, малярии и болезней, предупреждаемых с помощью вакцин, а также на достижение быстрого прогресса в полной, частичной ликвидации болезней или в борьбе с такими болезнями, как полиомиелит, лепра, дракункулез, онхоцеркоз, шистосомоз и лимфатических филяриатоз.

32. Ряд стратегий на высоком уровне, рассмотренных государствами-членами, будут определять работу Организации над улучшением сексуального и репродуктивного здоровья и здоровья детей, увеличением охвата иммунизацией и слежением за неинфекционными болезнями, такими как рак и сердечно-сосудистые заболевания. Мероприятия, относящиеся к здоровью матерей и детей, будут увязаны посредством континуума помощи на протяжении всего жизненного цикла.

33. Основанные на всем населении, связанные с окружающей средой и поведением подходы будут приняты для сокращения таких рисков для здоровья, как ожирение, высокое кровяное давление, вредное употребление алкоголя и небезопасный секс. Меры, согласующиеся с Рамочной конвенцией по борьбе против табака, будут подкреплять работу по сокращению употребления табака. ВОЗ будет также консолидировать и расширять свою работу по укреплению здоровья, улучшению питания, безопасности пищевых продуктов, продовольственной безопасности и предупреждению травм и насилия.

34. Глобальная безопасность в отношении здоровья подвергается опасности со стороны возникающих и способных вызывать эпидемии болезней, которые в условиях, преобладающих в нынешнем столетии, создают все большую угрозу. Уязвимость этим болезням и их последствия являются всеобщими. Применение пересмотренных Международных медико-санитарных правил (2005 г.) предполагает упреждающий подход к предупреждению о вспышках болезней и ответных мерах, с помощью которого действия в источнике вспышки могут предотвратить превращение местного события в международную чрезвычайную ситуацию. Для обеспечения коллективной безопасности согласно этим Правилам многим странам потребуется поддержка в укреплении основного потенциала для выявления вспышек и ответных мер.

35. ВОЗ создала инфраструктуру и механизмы для предупреждения о вспышках болезней и ответных мер, а также для рассмотрения других чрезвычайных ситуаций в области общественного здравоохранения, когда они возникают. В Правилах изложены четкие обязанности и временные рамки для действий ВОЗ - как для государств-членов, так и для Секретариата. Новыми в этих Правилах являются положения о выявлении опасностей со стороны возникающих болезней и реагировании на них, а также центральное значение, придаваемое эпиднадзору. Например, после ликвидации полиомиелита инфраструктура, созданная для обеспечения эпиднадзора и осуществления программ, будет приспособлена к возрастающим потребностям в предупреждении о вспышках и ответных мерах, и для эпиднадзора за болезнями.

36. Внезапные потрясения для здоровья могут возникнуть в результате конфликтов и стихийных бедствий, особенно если регулярные службы прекращают функционировать или наносятся повреждения инфраструктуре. В таких ситуациях ВОЗ все больше призывает обеспечивать непрерывность оказания основной помощи и предотвращать вспышки болезней, способных вызывать эпидемии. Для удовлетворения более широких потребностей населения реформы в системе Организации Объединенных Наций, направленные на лучшую координацию, продолжают способствовать улучшению скорости и эффективности ответных мер.

37. ВОЗ располагает также хорошо проверенными механизмами уменьшения последствий для здоровья чрезвычайных ситуаций, возникающих в результате конфликтов и стихийных бедствий. В этом отношении ВОЗ как лидирующее учреждение кластера здравоохранения Организации Объединенных Наций будет продолжать работу в контексте реформы гуманитарных действий в системе Организации Объединенных Наций и укреплять свои партнерства с другими организациями системы, национальными учреждениями и неправительственными организациями.

38. В то время, когда требования к системам здравоохранения возрастают, от них требуется, чтобы они лучше функционировали. В ряде стран национальным системам свойственны фундаментальные слабости. Недостатки существуют в инфраструктуре, финансировании, кадровых ресурсах, поставках высококачественных основных медицинских товаров и в справедливом доступе к услугам. Многочисленные инициативы в области здравоохранения направлены на получение результатов часто в отношении одной болезни; для получения таких результатов необходима функционирующая система здравоохранения. Работа ВОЗ над укреплением систем здравоохранения будет основываться на принципе первичной медико-санитарной помощи и будет содействовать методу комплексного оказания услуг: лучшие и более справедливые результаты в отношении здоровья зависят от лучшего оказания услуг.

39. Подход, основанный на первичной медико-санитарной помощи, обеспечивает надежный и устойчивый путь для удовлетворения неотложных медико-санитарных потребностей бедных, обездоленных и уязвимых групп населения. Службы охраны здоровья матери и ребенка в течение длительного времени были стержнем первичной медико-санитарной помощи и платформой для других программ здравоохранения. Службы первичной медико-санитарной помощи располагают также всеми возможностями для оказания услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья и удовлетворения потребностей в адекватном питании, особенно для детей и пожилых людей.

40. Всеобщий охват эффективными мероприятиями общественного здравоохранения зависит от хорошо функционирующих систем здравоохранения. В *Докладе о состоянии здравоохранения в мире, 2006 г.*, подчеркивается кризис в области трудовых ресурсов здравоохранения во всем мире и определяются шаги, необходимые странам и партнерам для выполнения обязательств и задач, таких как изложенные в Целях тысячелетия в области развития<sup>1</sup>. ВОЗ также усилит свой потенциал для оказания поддержки государствам-членам в реализации стратегий улучшения других компонентов систем здравоохранения, связанных с финансированием, информацией, исследованиями, основными лекарственными средствами и технологиями. Эти стратегии будут полностью интегрированы и скоординированы с системами здравоохранения и будут использовать возможности и ресурсы, включенные в приоритетные программы, например по ВИЧ/СПИДу и иммунизации, а также материнскому здоровью.

41. Установление приоритетов и измерение результатов осуществляются на основе фактических данных, и поэтому они имеют важное значение для формулирования стратегий в области здравоохранения как на национальном, так и на глобальном уровнях. Населению необходим доступ к достоверной информации о рисках в отношении здоровья и о том, как их избежать. Фактические данные также способствуют охране здоровья населения на повседневной основе, и ВОЗ имеет хорошо сложившиеся механизмы для определения международных норм и стандартов, основанных на наилучших научных данных. На основе этой работы ВОЗ будет стремиться ликвидировать разрыв между знанием того, что необходимо делать, и практической работой.

42. Управление партнерствами стало высоким приоритетом для ВОЗ. Несмотря на то, что ВОЗ не может быть главным учреждением-исполнителем в странах, от нее ожидается, что она разработает глобальную повестку дня здравоохранения и определит наилучшую техническую практику. Предоставление пакетов услуг комплексным образом способствует увеличению воздействия партнерств на здоровье.

43. Сложность условий общественного здравоохранения требует, чтобы ВОЗ функционировала гибким образом для оптимизации своих возможностей по установлению прямых контактов с министерствами здравоохранения и чтобы она приспособилась к изменяющимся потребностям и приоритетам. Глобальная повестка дня установлена на глобальном уровне, и штаб-квартира обеспечивает наилучшую техническую практику в качестве руководства для министерств здравоохранения и международных партнеров. Региональные бюро сосредоточиваются на конкретных потребностях в технической поддержке на региональном уровне, а также на создании национального потенциала. Страновые бюро ВОЗ координируют работу с министерствами здравоохранения и с учреждениями-исполнителями, работающими на страновом уровне.

44. Число участников, работающих в области здравоохранения как на национальном, так и на международном уровнях, увеличилось. ВОЗ гибко и быстро реагирует на это изменение. Она помогла обеспечить полное участие национальных органов по разработке политики в международных форумах, на которых обсуждаются вопросы, связанные со здравоохранением, а многочисленные действующие лица общественного здравоохранения за пределами правительств и межправительственных органов имеют форумы, которые дают им возможность вносить свой вклад в глобальные и национальные обсуждения политики, связанной со здравоохранением. ВОЗ продолжит использовать свои возможности оп созыву совещаний для стимулирования действий в различных секторах, создавая в то же время потенциал в правительствах для выполнения этой роли в национальных масштабах. Она возьмет на себя лидирующую роль в содействии эффективным партнерствам в целях здоровья, формируя глобальную среду здравоохранения и практически осуществляя реформу системы Организации Объединенных Наций на глобальном, региональном и страновом уровнях.

45. Для решения стоящих перед ней задач ВОЗ продолжит развиваться как обучающаяся Организация и укреплять свой управленческий потенциал. Будут приняты более комплексные, стратегические и справедливые подходы к финансированию программного бюджета и

---

<sup>1</sup> Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006 г. Совместная работа на благо здоровья. Женева, Всемирная организация здравоохранения, 2006 г.

управлению финансовыми ресурсами во всей Организации. Будет осуществляться постоянный поиск более эффективных с точки зрения затрат способов предоставления административных, информационных и управленческих систем и услуг, оптимизируя места, в которых оказываются такие услуги. Организация обеспечит также сильные механизмы подотчетности, поддерживая при этом сотрудничество и координацию на различных уровнях.

46. **Основные функции** ВОЗ будут определять работу Секретариата, влиять на подходы к достижению стратегических целей и предоставлять рамки для обеспечения последовательности и практических результатов на глобальном, региональном и страновом уровнях. Этими основными функциями являются:

- обеспечение **лидерства** по вопросам, имеющим важное значение для здоровья, и участие в партнерствах, когда необходимы совместные действия
- формирование повестки дня **научных исследований** и стимулирование получения, распространения и применения ценных знаний
- установление **норм и стандартов**, а также содействие их применению и мониторинг их применения
- формулирование **политических вариантов**, основанных на этических нормах и фактических данных
- оказание **технической поддержки**, стимулирование изменений и создание устойчивого институционального потенциала
- **мониторинг** ситуации в области здравоохранения и оценка тенденций в этой области.

47. Ожидаемые достижения за период действия Среднесрочного стратегического плана, отражающие принятую Генеральным директором повестку дня для действий, а именно: развитие здравоохранения и безопасность здоровья, системы и фактические данные, партнерства и эффективность деятельности, описаны в изложенных ниже **13 стратегических целях**. Они обеспечивают четкие, измеримые и подкрепленные бюджетом ожидаемые результаты. Они также способствуют сотрудничеству программ борьбы с конкретными болезнями путем использования многочисленных связей между детерминантами здоровья и результатами в отношении здоровья, политикой, системами и технологиями.

1. Уменьшить медико-санитарное, социальное и экономическое бремя инфекционных болезней
2. Вести борьбу против ВИЧ/СПИДа, туберкулеза и малярии
3. Предотвращать и сокращать распространенность болезней, инвалидности и случаев преждевременной смерти от хронических неинфекционных состояний, психических расстройств, насилия и травм и нарушения зрения
4. Сокращать заболеваемость и смертность и улучшать здоровье на важных этапах жизни, включая беременность, роды, неонатальный период, детский и подростковый возраст, а также улучшать сексуальное и репродуктивное здоровье и способствовать активной и здоровой старости для всех людей
5. Уменьшать медико-санитарные последствия чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, кризисов и конфликтов и сводить к минимуму их социальное и экономическое воздействие
6. Содействовать укреплению здоровья и развитию и предотвращать или сокращать факторы риска для здоровья, связанные с употреблением табака, алкоголя, наркотиков и других психоактивных веществ, нездоровым питанием, отсутствием физической активности и небезопасным сексом

7. Учитывать основополагающие социально-экономические детерминанты здоровья в политике и программах, направленных на усиление справедливости в отношении здоровья и включающих ориентированные на бедных людей, учитывающие гендерные аспекты и основанные на правах человека подходы
8. Содействовать более здоровой окружающей среде, активизировать первичную профилактику и влиять на государственную политику во всех секторах, с тем чтобы воздействовать на коренные причины опасностей для здоровья, связанных с окружающей средой
9. Улучшать питание, безопасность пищевых продуктов и продовольственную безопасность на протяжении всего жизненного цикла и в поддержку общественного здравоохранения и устойчивого развития
10. Улучшать работу служб здравоохранения посредством совершенствования руководства, финансирования, укомплектования штатов и управления на основе надежных и доступных фактических данных и результатов научных исследований
11. Обеспечивать улучшенный доступ, качество и использование продукции и технологий медицинского назначения
12. Обеспечивать лидерство, укреплять руководство и способствовать партнерству и сотрудничеству со странами, системой Организации Объединенных Наций и другими участниками для выполнения мандата ВОЗ в дальнейшем осуществлении глобальной повестки дня здравоохранения, изложенной в Одиннадцатой общей программе работы
13. Развивать и поддерживать ВОЗ в качестве гибкой, обучаемой организации, предоставляя ей возможность выполнять свой мандат более эффективно и действенно.

48. Отдельные стратегические цели не следует рассматривать изолированно друг от друга, так как они отражают различные, но взаимозависимые действия ВОЗ, направленные на реализацию "повестки дня для действий". Например, поддержание действиям, связанным с конкретными мероприятиями по борьбе с болезнями, оказывает работа по предоставлению фактических данных и информации и по усилению потенциала систем здравоохранения в целях эффективного выполнения программ. Посредством воздействия на социально-экономические детерминанты оказывается влияние на основополагающие условия и виды поведения, которые влияют на состояние здоровья.

49. Среднесрочный стратегический план является неотъемлемым элементом рамок управления ВОЗ на основе результатов, которые преобразуют содержащееся в Одиннадцатой общей программе работы долгосрочное видение здоровья в стратегические цели и обеспечивают основу для детального оперативного планирования Организации.

#### **Рамки ВОЗ для управления на основе результатов**

50. Одиннадцатая общая программа работы обеспечивает долгосрочную перспективу воздействия на детерминанты здоровья и конкретные меры, необходимые для улучшения здоровья, при составлении глобальной повестки дня здравоохранения<sup>1</sup>.

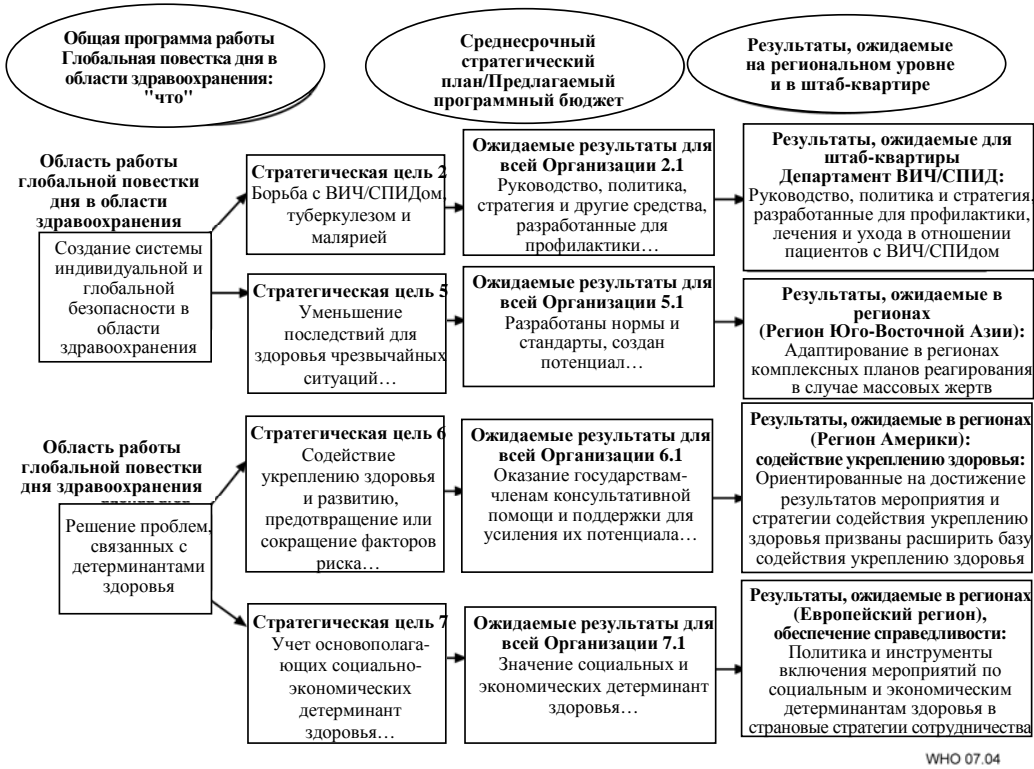
---

<sup>1</sup> Документ А59/25.

Рисунок 1. Рамки ВОЗ для управления на основе результатов



Последовательность обеспечения результатов: пример



51. Среднесрочный стратегический план на 2008-2013 гг. построен на основе Общей программы работы. Он даст стратегическое направление для Организации на шестилетний период, обеспечивая осуществление глобальной повестки дня здравоохранения в течение нескольких двухгодичных периодов. Он будет определять составление трех двухгодичных программных бюджетов и оперативных планов на каждый двухгодичный период.

52. Тринадцать стратегических целей, изложенные выше, учитывают взаимодополняемость стратегических целей. Например, они признают, что для эффективного достижения мероприятиями в области здравоохранения лучших результатов в отношении здоровья и сокращения бремени болезней так же важно укреплять системы здравоохранения, как и разрабатывать нормы и стандарты в отношении конкретных болезней и работы с другими секторами при воздействии на детерминанты здоровья. Эти широкие стратегические цели предоставляют гибкую программную структуру, лучше отражающую потребности стран и регионов. Они способствуют сотрудничеству во всей Организации с помощью общих для Организации групп, составленных вокруг стратегических целей.

53. На основе анализа проблем и задач, а также с учетом уроков, извлеченных в течение прошлых двухгодичных периодов, изучения рисков и рассмотрения различных вариантов в плане для каждой стратегической цели определен ряд общих для Организации ожидаемых результатов, за которые Секретариат будет отчитываться в течение трех двухгодичных периодов. В нем указаны показатели, целевые задания и ресурсы, необходимые для их достижения. Признавая, что гибкость и отзывчивость имеют важное значение для эффективного реагирования на прогнозируемые быстрые изменения в потребностях и возможностях в отношении здоровья, ВОЗ продолжит осуществлять мониторинг тенденций и соответствующим образом изменять ожидаемые результаты.

54. Среднесрочный стратегический план требует технически обоснованных подходов и способствующих условий для поддержки эффективного и действенного осуществления. Способствующая среда включает гибкое и эффективное внутреннее руководство Организацией и способность работать стратегически с самыми разнообразными партнерами. Сильные механизмы подотчетности обеспечивают правильность оценки деятельности Организации и управления ее ресурсами.

55. Программный бюджет делает Среднесрочный стратегический план оперативным, определяя масштабы деятельности и указывая достижения, ожидаемые в течение двух лет. Он содержит для каждого общего для Организации результата целевые задания на 2008-2009 гг., а также ресурсы, необходимые для их достижения.

56. Программный бюджет является основой оперативного планирования. В ходе оперативного планирования страны, региональные бюро и штаб-квартира определяют свой вклад в достижение результатов, ожидаемых для всей Организации. Эти оперативные планы, упоминаемые также как планы работы, устанавливают конкретные продукты и услуги, которые будут предоставлены Секретариатом для выполнения своих обязательств, установленных в стратегическом плане и в двухгодичных бюджетах. В этих планах работы сроки, ответственность и подотчетность за предоставление продуктов и услуг определяются для каждого организационного подразделения и уровня, увязывая, тем самым, стратегические цели и ожидаемые для всей Организации результаты с организационной структурой.

57. В настоящее время предпринимается всеобъемлющая реформа, направленная на улучшение управления Организацией, главная задача которой установлена в стратегической цели 13. Она учтена также в предназначенном для всей Организации руководстве, которое постоянно пересматривается для обеспечения эффективного учета изменяющихся потребностей Организации<sup>1</sup>. Реформа управления является также постоянным пунктом повестки дня Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам. В охват этих реформ включены рамки управления на основе результатов,

---

<sup>1</sup> Increasing managerial effectiveness and efficiency: an organizational roadmap, 2-е издание, апрель 2006 г.

управление финансовыми ресурсами, оказание эффективной оперативной поддержки и обеспечение сильной подотчетности.

58. Перед Организацией стоит задача эффективной работы в различных, но взаимосвязанных областях и на всех ее трех уровнях. Такие организационные процессы, как совместное планирование и рассмотрение на уровне коллег, могут способствовать работе, так же как и методы сотрудничества, которые способствуют взаимозависимости, например большая мобильность и ротация персонала во всей Организации.

59. В децентрализованной организации эффективное и действенное руководство программами требует установления баланса между потребностями для обеспечения общего для всей Организации подхода и ответственности и признанием региональных особенностей. Транспарентные механизмы управления и общие системы и подходы во всей Организации будут все шире внедряться и увязываться с дальнейшей передачей полномочий по принятию решений и большей подотчетностью. Этой тенденции будет способствовать переход от управления на основе жесткого бюрократического контроля к большему использованию мониторинга эффективности деятельности.

60. Руководители будут играть важную роль, так как они осуществляют изменения в Организации. Руководители должны способствовать интеграции, поощрять групповую работу и обеспечивать эффективное использование ресурсов, создавать и укреплять партнерства во всей Организации и подавать пример этического поведения. Они также руководят работой как программ, так и отдельных сотрудников. Глобальная программа ВОЗ по лидерству направлена на оказание поддержки этим аспектам их работы.

61. Подотчетность является важным элементом, подкрепляющим подход к управлению на основе результатов. ВОЗ приняла рамки подотчетности, которые объединяют вместе аспекты ответственности, подотчетности и полномочий, основанные на самых важных принципах, обеспечивающих хорошее руководство. Они включают хорошее понимание организационных ценностей, видов поведения и целей, компетентное преодоление рисков и транспарентную отчетность перед всеми заинтересованными сторонами.

62. Механизмы, обеспечивающие подотчетность и целостность в работе Организации, включают программный мониторинг и оценку; другие оценки, связанные с программами; внутренние ревизии; деятельность независимого внешнего ревизора, который отчетывается непосредственно перед Ассамблеей здравоохранения; положения и правила о персонале и финансовые положения и правила; функции омбудсмена; механизмы для обеспечения внутренней справедливости, ежегодную отчетность о финансовых и кадровых ресурсах перед руководящими органами; и систему оценки эффективности деятельности персонала. Как внутри Организации, так и вне ее на эти важные функции обращается все большее внимание.

### **Эффективное финансирование Среднесрочного стратегического плана**

63. Достижение стратегических целей, изложенных в Среднесрочном стратегическом плане, требует эффективного финансирования. План был составлен с общим бюджетом приблизительно в 14 400 млн. долл. США на период в шесть лет и бюджетом приблизительно в 4227 млн. долл. США на два года программного бюджета 2008-2009 годов<sup>1</sup>. На основе ожидаемых расходов в двухгодичный период 2006-2007 гг. бюджет увеличится на 15%. Это увеличение оправдано амбициозными, но реалистичными целевыми заданиями, которые должны быть достигнуты в ответ на растущий спрос и ожидания в отношении Организации.

---

<sup>1</sup> Бюджет на 2008-2009 гг. включает основные партнерства и специальные программы, такие как Специальная программа ЮНИСЕФ/ПРООН/Всемирного банка/ВОЗ по исследованиям и подготовке специалистов по тропическим болезням; Специальная программа ПРООН/ЮНФПА/ВОЗ/Всемирного банка по научным исследованиям, разработкам и подготовке кадров в области воспроизводства населения; и другие, как и в случае Программного бюджета на 2006-2007 гг.

### Источники поступлений и финансовый план

64. ВОЗ приняла основанный на результатах подход к управлению для определения потребностей в ресурсах с объединенным бюджетом, включающим все источники финансирования. Поэтому расходы по достижению конкретных результатов в установленные сроки финансируются с помощью средств из разных источников.

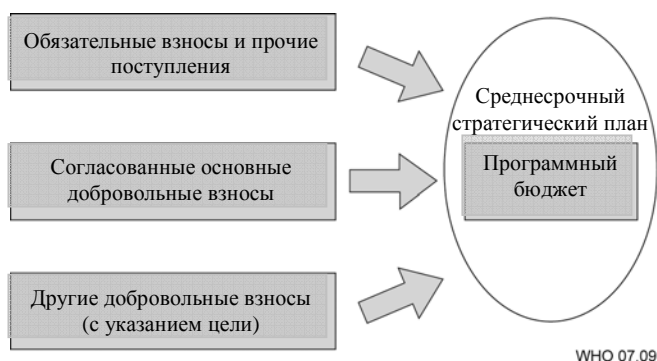
65. ВОЗ получает финансирование главным образом с помощью обязательных взносов государств-членов и добровольных взносов. Обязательные взносы постепенно занимают все меньшую долю в общих полученных ресурсах, и деятельность все больше полагается на добровольные взносы, предоставляемые ограниченным числом партнеров и доноров, как мелких, так и крупных.

66. Добровольные взносы в Организацию значительно увеличиваются и сейчас являются основным источником финансирования для ВОЗ. Это увеличение вызвано растущим осознанием, особенно сообществом доноров, связи между развитием и здоровьем населения. Кроме того, все большее финансирование со стороны партнеров и доноров выделяется в связи с участвующими "кризисами в области общественного здравоохранения", такими как вспышки инфекционных болезней (ВИЧ/СПИДа, ТОРС, птичьего гриппа), стихийные бедствия (землетрясения, ураганы, цунами) или увеличение распространенности хронических и неинфекционных болезней. В связи с изменениями спроса на международную помощь в области общественного здравоохранения изменился и состав сообщества доноров, финансирующих международное общественное здравоохранение. Сегодня все большую роль играют, помимо государств-членов, национальные программы внешней помощи, и увеличиваются взносы других многосторонних организаций и банков развития, а также частных фондов и благотворительных учреждений.

67. Финансирование среднесрочного стратегического плана требует эффективного руководства различными источниками поступлений для обеспечения наличия ресурсов там, где они необходимы, для цели, для которой они необходимы, и тогда, когда они необходимы. Хотя ВОЗ и является довольно успешной в мобилизации ресурсов, одной из главных задач по-прежнему остается обеспечение соответствия между запланированной деятельностью и мобилизованными ресурсами. Несмотря на улучшения, больше усилий потребуется для избежания ситуаций, когда средства полностью или частично не используются в одной программе или месте, тогда как они остро необходимы в других. Это потребует от тех, кто вносит добровольные взносы, предоставлять свои ресурсы более гибким и предсказуемым образом, а от Организации - укрепления механизмов, таких как консультативная группа по финансовым ресурсам, которая рекомендует Генеральному директору распределять ресурсы при широком участии и транспарентным образом для финансирования согласованных для всей Организации планов работы.

68. В течение следующего шестилетнего периода ВОЗ продолжит финансировать среднесрочный стратегический план из этих источников, но будет двигаться в направлении их разбивки на категории в соответствии с тремя источниками средств: **обязательные** взносы, включая прочие поступления, **согласованные основные добровольные** взносы, и **другие добровольные** взносы. Это признает необходимость продолжения лучшей работы с партнерами и донорами по согласованию добровольных взносов с достижением результатов, изложенных в Программном бюджете.

**Рисунок 2. Финансирование Среднесрочного стратегического плана:  
три источника финансирования**



69. **Обязательные взносы и прочие поступления.** Поскольку ВОЗ является организацией государств-членов с глобальной ответственностью за нормативную техническую деятельность, для сохранения ее авторитета и надежности крайне важно, чтобы значительная часть ее бюджета финансировалась из обязательных взносов.

70. Прочие поступления получают, главным образом, из процентного дохода по полученным обязательным взносам, поступления задолженностей по обязательным взносам и неизрасходованным обязательным взносам в конце двухгодичного периода. Ожидается, что общий уровень прочих поступлений останется приблизительно в сумме 30 млн. долл. США на двухгодичный период.

71. Цель в отношении обязательных взносов состоит в том, чтобы они оставались основным источником финансирования Среднесрочного стратегического плана.

72. **Согласованные основные добровольные взносы.** В двухгодичный период 2004-2005 гг. добровольные взносы составляли приблизительно 74% общих поступлений. Не менее дюжины различных источников приходилось более 75% всех полученных добровольных взносов; остальные 25% поступили из более чем 420 различных источников.

73. Большая часть добровольных взносов получается для деятельности по развитию и гуманитарной помощи и поступает, главным образом, из учреждений по двустороннему и многостороннему развитию и нескольких частных фондов. Хотя все ресурсы приветствуются и, безусловно, имеют важное значение для выполнения программы работы ВОЗ, способ их предоставления может создать проблему для обеспечения надлежащего соответствия между программным бюджетом и его осуществлением. Кроме того, административная обработка тысяч отдельных соглашений, требующих конкретной отчетности, значительно увеличивает транзакционные издержки для Организации.

74. Работая с основными партнерами и донорами, ВОЗ движется в направлении получения большей доли предсказуемых нецелевых основных добровольных взносов, упоминаемых также как согласованные основные добровольные взносы. Это поможет согласовать ресурсы с приоритетами Организации, определенными руководящими органами в Программном бюджете, ликвидировать серьезные пробелы в финансировании и улучшить исполнение программного бюджета в результате большей предсказуемости имеющихся ресурсов.

75. Основные согласованные добровольные взносы - это те взносы, которые предоставляют предсказуемые суммы на установленный период времени, согласованы со стратегическими целями или ожидаемыми для всей Организации результатами, изложенными в Среднесрочном стратегическом плане, и обсуждены на уровне всей Организации. Требования в отношении отчетности об их использовании соответствуют нормам отчетности ВОЗ с помощью рамок, основанных на результатах, и официальных ревизованных финансовых отчетов.

76. В настоящее время согласованными основными добровольными взносами можно считать несколько более 10% добровольных взносов, то есть это те взносы, которые согласованы со стратегическими целями или общими для Организации результатами в Среднесрочном стратегическом плане и обсуждены на уровне всей Организации. ВОЗ будет стремиться к тому, чтобы продолжить увеличивать долю основных добровольных взносов в финансировании Среднесрочного стратегического плана.

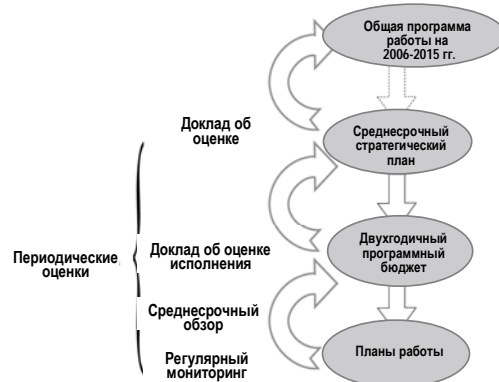
77. **Другие добровольные взносы.** В настоящее время Организация финансируется в значительной степени с помощью добровольных взносов, предназначенных для конкретной цели. Высокая степень целевого назначения относится к значительной части добровольного финансирования, включая приблизительно 1000 млн. долл. США, которые связаны с партнерствами или конкретными призывами. Такое финансирование включает партнерства, принимаемые ВОЗ, меры в ответ на чрезвычайные ситуации и вспышки эпидемий, специальные кампании по ликвидации болезней и закупки от имени государств-членов. Эти ресурсы составляют значительную часть финансирования приоритетных программ Организации. ВОЗ попытается уменьшить к 2013 г. долю таких добровольных взносов в общем объеме ресурсов.

78. Необходимы сильные системы мониторинга и оценки, чтобы Организация могла продолжить повышать эффективность финансирования, лучше объединять все источники финансирования, принимать более информированные решения и осуществлять пересмотр политики, стратегий и программ.

### Мониторинг и оценка

79. В рамках основанного на результатах управления в ВОЗ имеется ряд инструментов, предназначенных для мониторинга, анализа, оценки и рассмотрения потенциальных вопросов, относящихся к исполнению Среднесрочного стратегического плана и связанных с ним программных бюджетов.

Рисунок 3. Инструменты мониторинга и оценки



WNO 06 153

80. Мониторинг программно и финансового исполнения осуществляется на основе оперативных планов (планов работы) по крайней мере каждые шесть месяцев в течение всего двухгодичного периода. Это служит рассмотрению и корректировке, в случае необходимости, осуществления конкретной деятельности с учетом программной и финансовой ситуации.

81. В конце первого года каждого двухгодичного периода во всей Организации проводится среднесрочный обзор, в ходе которого оценивается прогресс в каждом бюро ВОЗ в отношении достижения конкретных результатов, за которые они отвечают. Среднесрочный обзор дополняет неревизованный финансовый отчет.

82. Исполнение программного бюджета оценивается в конце двухгодичного периода и дополняет ревизованный финансовый отчет, представляемый в то же время. Доклад об оценке исполнения дает резюме по всей Организации выполнения программ Секретариатом наряду с более широкими уроками, извлеченными во всей Организации.

83. Мониторинг Среднесрочного стратегического плана осуществляется посредством оценки исполнения программного бюджета. В конце шестилетнего периода будет проведена оценка степени, в которой достигнуты 13 стратегических целей. Будут собраны данные по показателям стратегических целей для определения степени, в которой выполнены целевые задания. Будет проанализирована степень исполнения и кратко изложены основные достижения в отношении стратегических целей, факторов, способствующих или препятствующих успеху, и извлеченные уроки, что поможет при составлении последующих стратегических планов.

84. Эти рамки включают также периодическую оценку программ ВОЗ, в ходе которой будут определены итоги работы ВОЗ в соответствии с основными направлениями тематических, программных или страновых оценок.

85. Такие механизмы, как рассмотрение на уровне коллег, используются на этапах как планирования, так и мониторинга управления, основанного на результатах, с тем чтобы обеспечить высокий уровень качества во всей Организации. Коллективные рассмотрения старшим руководством, наряду с руководящими органами, также служат для выявления возникающих потребностей, потенциальных вопросов, связанных с исполнением, и последующего изменения приоритетов в течение шестилетнего периода.

86. Будет проводиться также мониторинг Общей программы работы. Приоритеты будут анализироваться достаточно глубоко, и будет проводиться мониторинг основных функций ВОЗ для обеспечения их постоянного соответствия, а также обеспечения качества и влияния работы ВОЗ.

87. Будет проводиться специальный мониторинг воздействия работы ВОЗ на здоровье населения Африки и здоровье женщин, на которые Генеральный директор обратила особое внимание<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См. пункт 30.