



## **Первичная медико-санитарная помощь**

### **Проект операционного механизма Первичная медико-санитарная помощь: воплощение концепции в жизнь**

**Доклад Генерального директора**

#### **ИСТОРИЯ ВОПРОСА**

1. Во исполнение резолюции WHA72.2 (2019 г.) Генеральный директор разработал проект операционного механизма первичной медико-санитарной помощи, который должен в полной мере учитываться в общих программах работы и программных бюджетах ВОЗ с целью укрепления национальных систем здравоохранения и оказания странам поддержки в наращивании масштабов работы по организации первичной медико-санитарной помощи на национальном уровне. Его целевой аудиторией являются руководители национальных и, в соответствующих случаях, субнациональных органов власти. Проект также призван служить ориентиром и для других субъектов странового и глобального уровня, в том числе негосударственных структур, таких как доноры и организации гражданского общества. Полная версия проекта операционного механизма, пересмотренного с учетом итогов широких консультаций, которые проводились в Астане, Казахстан, в октябре 2018 г. после публикации первоначального документа, размещена на веб-сайте ВОЗ<sup>1,2</sup>. После консультаций с государствами-членами и изучения их замечаний проект операционного механизма будет представлен на рассмотрение семьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2020 г.

2. Как было заявлено в Алма-Атинской декларации 1978 г. и вновь, 40 лет спустя, подтверждено в документе ВОЗ/ЮНИСЕФ «Концепция первичной медико-санитарной помощи в XXI веке: к всеобщему охвату услугами здравоохранения и целям в области

---

<sup>1</sup> См. <https://www.who.int/servicedeliverysafety/Draft-Operational-Framework-PHC-EB146.pdf>, (по состоянию на 31 января 2020 г.).

<sup>2</sup> В соответствии с резолюцией WHA69.19 (2016 г.) «Глобальная стратегия развития кадровых ресурсов здравоохранения: трудовые ресурсы 2030 г.» была проведена оценка последствий для трудовых ресурсов здравоохранения в связи с проектом операционного механизма «Первичная медико-санитарная помощь: воплощение концепции в жизнь» (см. [http://www.who.int/hrh/activities/HealthWorkforceImpactAssessment\\_PHC\\_Oct2019.pdf](http://www.who.int/hrh/activities/HealthWorkforceImpactAssessment_PHC_Oct2019.pdf), по состоянию на 19 ноября 2019 г.).

устойчивого развития» (2018 г.)<sup>1</sup>, первичная медико-санитарная помощь затрагивает все аспекты государственного аппарата и общества и включает следующие три компонента: многосекторальная политика и деятельность; расширение прав и возможностей людей и сообществ; первичная медико-санитарная помощь и основные функции общественного здравоохранения как фундамент комплексных медико-санитарных услуг. Системы здравоохранения, ориентированные на оказание первичной медико-санитарной помощи, формируются и функционируют в первую очередь с целью реализации права на наивысший достижимый уровень здоровья при строгом соблюдении принципов равноправия и солидарности. Они состоят из основного набора структурных и функциональных элементов, которые позволяют обеспечить всеобщий охват и доступность приемлемых для населения услуг и способствуют уменьшению неравенства. Первичная медико-санитарная помощь – ключевой процесс в системе здравоохранения, обеспечивающий доступную, непрерывную, комплексную и скоординированную помощь, которая оказывается в местах первого контакта и ориентирована на потребности пациента.

3. На Глобальной конференции по первичной медико-санитарной помощи, состоявшейся 25–26 октября 2018 г. в Астане, была принята Астанинская декларация, опирающаяся на принципы Алма-Атинской декларации. В Астанинской декларации государства-члены подтвердили свою приверженность первичной медико-санитарной помощи как фундаменту устойчивых систем здравоохранения, необходимых для достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения и Целей в области устойчивого развития, связанных со здоровьем.

4. Обязательства Астанинской декларации – принимать смелые политические решения в интересах здоровья во всех секторах, выстраивать устойчивую систему первичной медико-санитарной помощи, расширять права и возможности отдельных людей и сообществ и обеспечивать согласованность поддержки, оказываемой заинтересованными сторонами, с национальной политикой, стратегиями и планами – основаны на принятых ранее резолюциях, развивающих концепцию первичной медико-санитарной помощи согласно Алма-Атинской декларации: WHA69.24 (2016 г.) «Укрепление механизма комплексного ориентированного на людей медицинского обслуживания», WHA65.8 (2012 г.) «Итоги Всемирной конференции по социальным детерминантам здоровья» и WHA62.12 (2009 г.) «Первичная медико-санитарная помощь, включая укрепление систем здравоохранения». В резолюции WHA62.12, принятой на шестьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, Генеральному директору было поручено подготовить планы реализации по четырем общим направлениям политики, включая сосредоточение внимания на интересах человека. Эти четыре направления политики по сокращению неравенства в здравоохранении и улучшению здоровья для всех были определены в документе *«Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2008 г. Первичная медико-санитарная*

---

<sup>1</sup> WHO and UNICEF. A vision for primary health care in the 21st century: towards universal health coverage and the Sustainable Development Goals. Geneva: World Health Organization; 2018 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/328065>, по состоянию на 20 ноября 2019 г.).

*помощь: сегодня актуальнее, чем когда-либо»<sup>1</sup>*, который был опубликован в тридцатую годовщину Алма-Атинской международной конференции.

5. В резолюции WHA72.2, принятой на семьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения в 2019 г., Ассамблея здравоохранения приветствовала Астанинскую декларацию и настоятельно призвала государства-члены принять меры для распространения и реализации концепции Астанинской декларации и содержащихся в ней обязательств с учетом национальных обстоятельств.

6. Региональные комитеты ВОЗ также призывали к укреплению систем первичной медико-санитарной помощи, прежде всего в своих докладах, подготовленных для Глобальной конференции по первичной медико-санитарной помощи, которая состоялась в 2018 г. в Астане<sup>2</sup>.

### **ВАЖНОСТЬ ПЕРВИЧНОЙ МЕДИКО-САНИТАРНОЙ ПОМОЩИ**

7. Несмотря на заметное улучшение показателей здоровья населения мира в эпоху Целей тысячелетия в области устойчивого развития, достижению высшего уровня здоровья по-прежнему препятствуют серьезные и хронические проблемы. Примерно половина мирового населения не имеет доступа к необходимым услугам, кроме того, показатели здоровья непропорционально хуже в группах населения, подверженных воздействию неблагоприятных социальных и иных детерминант здоровья, что усугубляет неравенство возможностей в области охраны здоровья как внутри стран, так и между ними<sup>3</sup>.

8. Вопросы здоровья занимают центральное место в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 г., поскольку они связаны со многими целями в области устойчивого развития и особенно с целью 3 (Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте). Обязательство соблюдать принцип справедливости и не оставить никого без внимания закреплено в задаче 3.8 о достижении всеобщего охвата услугами здравоохранения. Всеобщий охват означает, что все люди и сообщества получают необходимые им медико-санитарные услуги достаточного качества, в том числе в области укрепления и охраны здоровья, профилактики, лечения, реабилитации и паллиативной помощи, не испытывая в связи с этим финансовых трудностей.

---

<sup>1</sup> The world health report 2008: primary health care – now more than ever. Geneva: World Health Organization; 2008 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/43949>, по состоянию на 20 ноября 2019 г.).

<sup>2</sup> См. раздел про региональные доклады о первичной медико-санитарной помощи на странице, содержащей технические документы по этой теме (<https://www.who.int/primary-health/technical-documents>(по состоянию на 19 ноября 2019 г.).

<sup>3</sup> ВОЗ и Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк. Отслеживание достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения: глобальный доклад о мониторинге, 2017 г. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2017 г. (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/272599>, по состоянию на 16 октября 2019 г.).

9. Взаимосвязь между первичной медико-санитарной помощью и улучшением медико-санитарных результатов, уменьшением неравенства, повышением безопасности в области здравоохранения и экономической эффективности очевидна, и поэтому ее можно считать краеугольным камнем, на котором зиждется укрепление систем здравоохранения. Для достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения необходимы системы здравоохранения, построенные на фундаменте первичной медико-санитарной помощи.

10. Системы здравоохранения, в которых первичной медико-санитарной помощи уделяется приоритетное внимание, необходимы для эффективной работы ВОЗ на таких приоритетных направлениях, как: Тринадцатая общая программа работы на 2019-2023 гг., тремя основными целями которой являются укрепление здоровья, поддержание безопасности в мире и охват услугами уязвимых групп населения; Глобальный план действий по обеспечению здоровой жизни и благополучия для всех, в котором первичной медико-санитарной помощи отведена роль катализатора, активизирующего сотрудничество между партнерами для ускорения прогресса в достижении Целей в области устойчивого развития на страновом уровне; механизм комплексного, ориентированного на людей медицинского обслуживания, а также единая программа действий ВОЗ «Укрепление систем здравоохранения для улучшения показателей здоровья», в которой выделено шесть структурных элементов, а принципы и стратегии действий приведены в соответствие с общими принципами первичной медико-санитарной помощи и «рычагами», описанными в проекте операционного механизма.

## **РЫЧАГИ ПЕРВИЧНОЙ МЕДИКО-САНИТАРНОЙ ПОМОЩИ В ПРОЕКТЕ ОПЕРАЦИОННОГО МЕХАНИЗМА**

11. В проекте операционного механизма предусмотрено 14 рычагов (см. таблицу), необходимых для преобразования глобальных обязательств, принятых в Астанинской декларации, в практические действия и меры. Такие действия и меры могут быть использованы для ускорения прогресса в деле укрепления ориентированных на первичное медико-санитарное обслуживание систем и в конечном счете могут способствовать заметному улучшению здоровья для всех без каких-либо различий.

**Таблица. Рычаги проекта операционного механизма первичной медико-санитарной помощи**

Название	Описание
<b>Ключевые стратегические рычаги</b>	
Политическая воля и руководство	Политическая воля и руководство, при которых признается главная роль первичной медико-санитарной помощи в рамках усилий по достижению всеобщего охвата услугами здравоохранения и ее многоаспектный вклад в достижение Целей в области устойчивого развития
Основы стратегического управления и политики	Структуры стратегического управления, основы политики и регулирование в поддержку первичной медико-санитарной помощи, которые формируют партнерские отношения внутри секторов и между ними, а также способствуют укреплению ведущей роли сообществ и взаимной подотчетности
Финансирование и распределение ресурсов	Мобилизация и распределение достаточных финансовых ресурсов для первичной медико-санитарной помощи в целях минимизации финансовой нагрузки, уменьшения неравенства и обеспечения высококачественных медицинской помощи и услуг
Привлечение сообществ и других заинтересованных сторон	Привлечение сообществ и других заинтересованных сторон из всех секторов для выявления проблем и поиска решений и определения приоритета мероприятий на основе политического диалога
<b>Операционные рычаги</b>	
Модели оказания помощи	Модели медико-санитарной помощи, способствующие развитию высококачественной, ориентированной на человека первичной помощи и основных функций общественного здравоохранения, как ядро комплекса интегрированных медико-санитарных услуг на протяжении всей жизни человека
Кадровые ресурсы первичной медико-санитарной помощи	Надлежащие численность, уровни компетентности и распределение преданного делу многопрофильного персонала первичной медико-санитарной помощи, включающего сотрудников учреждений, работников выездной специализированной помощи и участковых работников, при поддержке в виде эффективного управления, надзора и соответствующей компенсации
Физическая инфраструктура	Безопасные и доступные учреждения первичной медико-санитарной помощи для предоставления эффективных услуг, с надежными системами водоснабжения, канализации и удаления/утилизации отходов, средствами связи и энергоснабжения, а также с транспортными системами, способными доставлять пациентов к другим поставщикам медицинских услуг

Название	Описание
Лекарственные средства и другая медико-санитарная продукция для укрепления здоровья	Обеспечение на основе прозрачных процессов наличия и доступности по цене надлежащих, безопасных, эффективных и качественных лекарственных средств и другой медицинской продукции, предназначенной для укрепления здоровья
Взаимодействие с поставщиками из частного сектора	Тесное партнерство между структурами государственного и частного секторов по предоставлению комплексных медицинских услуг
Системы закупок и оплаты	Системы закупок и оплаты, способствующие переориентации моделей первичной помощи на усиление работы по профилактике и повышению роли первичной помощи, а также на оказание помощи ближе к месту проживания и работы людей. Такие системы создают стимулы для предоставления высококачественных услуг первичной медико-санитарной помощи и способствуют интеграции и координации в рамках континуума оказания медицинской помощи
Цифровые технологии здравоохранения	Использование цифровых технологий в интересах здравоохранения с целью облегчить доступ к медико-санитарной помощи и услугам, повысить эффективность и результативность и усилить подотчетность
Системы повышения качества помощи	Системы на местном, субнациональном и национальном уровнях для постоянной оценки и улучшения качества комплексных медицинских услуг
Исследования, ориентированные на первичную медико-санитарную помощь	Исследования и управление знаниями, включая распространение накопленного опыта, а также использование знаний для ускоренного расширения масштабов использования успешных стратегий по укреплению систем, ориентированных на первичную медико-санитарную помощь
Мониторинг и оценка	Мониторинг и оценка с помощью эффективно функционирующих систем медико-санитарной информации, генерирующих достоверные данные и поддерживающих использование информации для более эффективного принятия решений и усвоения накопленного опыта структурами на местном, национальном и глобальном уровнях

12. Связанные с каждым рычагом действия и меры не должны предприниматься независимо друг от друга: они тесно взаимосвязаны, дополняют и усиливают друг друга. Они должны стать неотъемлемой частью национальной стратегии в области здравоохранения, в которой установлена их приоритетность, проведена их оптимизация и определена последовательность их выполнения таким образом, чтобы гарантировать общие результаты по трем компонентам всеобщего охвата услугами здравоохранения.

13. В проекте операционного механизма для каждого рычага дано пояснительное описание (см. таблицу). В проект операционного механизма также включен неполный перечень предлагаемых действий и мер, которые должны быть рассмотрены на уровнях политики, оперативной деятельности и реализации, а также действий и мероприятий, которые должны осуществляться привлеченными лицами и сообществами. В него также включены примеры из практики, которые иллюстрируют, как применение одного или чаще нескольких рычагов может способствовать развитию первичной медико-санитарной помощи.

14. К четырем ключевым стратегическим рычагам относятся политическая воля и руководство, основы стратегического управления и политики, финансирование и распределение ресурсов, а также привлечение сообществ и других заинтересованных сторон. Без этих ключевых стратегических рычагов действия и меры, осуществляемые с использованием оперативных рычагов, вряд ли приведут к созданию системы эффективной первичной медико-санитарной помощи. Действия и меры, связанные со всеми рычагами, особенно с теми, которые касаются стратегического управления и финансирования, должны разрабатываться с использованием всеохватного и непрерывного политического диалога с привлечением местных сообществ. Использование ключевых стратегических рычагов создает условия для применения других рычагов. При использовании всех рычагов необходимо принимать во внимание местную специфику, сильные и слабые стороны систем здравоохранения, а также национальные, субнациональные и местные приоритеты в области всеобщего охвата услугами здравоохранения.

15. Для проведения изменений в политике, которые сделают возможным стратегическое направление ресурсов в области, где они наиболее востребованы, и документальной фиксации прогресса, достигнутого в укреплении первичной медико-санитарной помощи с течением времени, директивным органам необходимы высококачественные данные по всем трем компонентам первичной медико-санитарной помощи. С этой целью в качестве дополнительного инструмента будет подготовлен и представлен в отдельном техническом документе механизм мониторинга и оценки первичной медико-санитарной помощи с показателями, увязанными с проектом операционного механизма, предпринимаемыми усилиями в области мониторинга всеобщего охвата услугами здравоохранения и другими стандартными процессами планирования, мониторинга и оценки.

16. Предполагается, что страны будут выбирать те рычаги и индикаторы, которые в наибольшей степени соответствуют их условиям, исходя из оценки своих потребностей, возможностей систем и моделей управления здравоохранением. Предполагается также, что конкретные действия, меры и стратегии, используемые для обеспечения заметного улучшения первичной медико-санитарной помощи, будут варьироваться в зависимости от конкретных условий и с течением времени и будут оказывать основное воздействие, по мере необходимости, на укрепление здоровья, профилактику заболеваний и лечебную, реабилитационную и паллиативную помощь. По мере развития экономики, институтов и ресурсов как используемые рычаги, так и способы их практического применения также должны развиваться.

## Факторы успеха

17. Рычаги проекта операционного механизма разработаны на основе фактических данных и опыта, накопленных в ходе реформирования систем здравоохранения. Они согласованы с хорошо известными структурными элементами и функциями эффективных систем здравоохранения. Дополнительная ценность этого механизма заключается в том, что он на всех этапах цикла национального планирования задает странам ориентиры в отношении того, как поддержка первичной медико-санитарной помощи может способствовать укреплению здоровья населения на основе межсекторальных действий, расширения прав и возможностей людей и сообществ и ориентированного на интересы человека комплекса интегрированных медико-санитарных услуг.

18. Опыт последних четырех десятилетий, включая период, предшествовавший принятию Целей тысячелетия в области развития, дает важную информацию о факторах и условиях, которые способствуют или препятствуют укреплению первичной медико-санитарной помощи. Рычаги проекта операционного механизма должны учитываться при разработке адаптированной к местным условиям стратегии, направленной на укрепление систем здравоохранения, совершенствование цикла национального планирования и обеспечение комплексного межсекторального характера ее осуществления. Поэтому операционный механизм должен использоваться на всех этапах процесса операционного планирования, учитывая, что в XXI веке роль министерств здравоохранения заключается в создании благоприятных условий и среды, способствующей укреплению здоровья. Министерства здравоохранения должны также расширять права и возможности субъектов деятельности и обеспечивать их подотчетность в отношении предпринимаемых ими действий. Они должны управлять сектором здравоохранения в целом на основе широкого участия, включая структуры государственного и частного секторов и гражданского общества, как рекомендуется в справочнике по национальной политике, стратегиям и планам в области здравоохранения<sup>1</sup>.

19. Во многих странах интеграция первичной медико-санитарной помощи в широкий спектр мер политики, стратегий, видов деятельности и услуг, вероятно, потребует существенной трансформации способов определения приоритетов, финансирования и осуществления политики и действий в области здравоохранения. Эта переориентация системы здравоохранения требует безусловной политической поддержки и твердого руководства на всех уровнях для эффективного применения всех рычагов и достижения желаемых результатов.

20. Принципиальное значение для первичной медико-санитарной помощи имеет привлечение населения – как отдельных лиц, так и сообществ, а также заинтересованных сторон из всех секторов – к совместной работе по определению медико-санитарных потребностей, поиску решений и определению приоритетов действий и мер. Особые

---

<sup>1</sup> Schmets G, Rajan D, Kadandale S, editors. Strategizing national health in the 21st century: a handbook. Geneva: World Health Organization 2016 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/250221?locale-attribute=ru&>, по состоянию на 21 октября 2019 г.).



усилия должны быть направлены на то, чтобы охватить и привлечь к полноценному участию уязвимые и неблагополучные группы населения, которые в несоразмерной степени страдают от плохого состояния здоровья, при этом зачастую не имея возможности участвовать в традиционных механизмах взаимодействия. Привлечению сообществ будут способствовать меры по усилению социальной ответственности. В идеале необходимо взаимодействовать с сообществами и другими заинтересованными сторонами на комплексной межсекторальной основе, получая информацию для действий и мер, связанных со всеми рычагами.

21. Для осуществления Повестки дня на период до 2030 г. постепенных изменений в системах здравоохранения в результате осуществления действий и мер, связанных с любым из рычагов проекта операционного механизма, будет недостаточно. Для этого потребуются решительные действия под твердым политическим руководством с явной, обоснованной и четко сформулированной концепцией, вовлечение людей, сообществ и других заинтересованных сторон на основе фактических данных, а также механизм мониторинга и оценки, подходящий для первичной медико-санитарной помощи.

22. Многим странам для улучшения первичной медико-санитарной помощи в целях достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения по-прежнему будет необходима внешняя техническая и/или финансовая поддержка. В каждой из этих стран как никогда ранее необходимы твердое руководство и информационно-разъяснительная работа для гармонизации и согласования действий глобальных доноров и технических партнеров, участвующих в укреплении первичной медико-санитарной помощи, при политической поддержке и под руководством органов власти стран. Международное сообщество должно поддерживать усилия по гармонизации и повышению согласованности на страновом уровне через такие платформы, как Международное партнерство в области здравоохранения в интересах обеспечения всеобщего охвата услугами здравоохранения к 2030 г.

## **ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА**

23. Исполкому предлагается принять доклад к сведению и поддержать внедрение проекта операционного механизма первичной медико-санитарной помощи для выполнения обязательств, принятых в Астанинской декларации и политической декларации совещания высокого уровня о всеобщем охвате услугами здравоохранения.

= = =