



Деятельность ВОЗ в условиях чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения

Усиление готовности и мер реагирования ВОЗ в чрезвычайных ситуациях во всем мире

Доклад Генерального директора

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. После принятия в ноябре 2020 г. резолюции WHA73.8 «Повышение готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения: осуществление Международных медико-санитарных правил (2005 г.)» должностные лица Исполнительного комитета предложили, чтобы Генеральный директор подготовил для рассмотрения Исполкомом на его 148-й сессии доклад об усилении готовности и мер реагирования ВОЗ в чрезвычайных ситуациях во всем мире. Учитывая, что ряд важных обзоров и инициатив еще не завершены, настоящий доклад призван послужить основой для обсуждения перспектив укрепления потенциала Секретариата ВОЗ и государств-членов в том, что касается решения их соответствующих задач, связанных с предотвращением и выявлением чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и реагированием на них.

ВВЕДЕНИЕ

2. Кризис, вызванный распространением коронавирусной инфекции (COVID-19), и другие имевшие место в последнее время чрезвычайные ситуации в области здравоохранения показали, что мир по-прежнему не способен принимать эффективные меры готовности, прогнозирования, предотвращения, реагирования и ликвидации последствий охватывающих большое число стран вспышек болезней и пандемий. Риски возникновения кризисов в масштабах, подобных кризису, вызванному COVID-19, были известны, но надлежащие меры для их ограничения не принимались. Риски возникновения в будущем аналогичной или еще более серьезной чрезвычайной ситуации вполне реальны, и разрушительные последствия COVID-19 должны послужить поворотным моментом в том, какие действия мы предпринимаем для обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и принятия мер реагирования. Если в будущем мы хотим обеспечить безопасность в области здравоохранения во всем мире и избежать катастрофических последствий чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения глобального масштаба, мы должны сообща и без промедлений перейти к последовательным, продуманным и согласованным действиям.

3. Для укрепления потенциала государств-членов и ВОЗ в области выполнения принятых в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (2005 г.) обязательств, касающихся предотвращения, выявления и реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, включая вспышки болезней, и для защиты и укрепления здоровья населения во всем мире срочно требуются значимые меры по улучшению ситуации.

ТЕКУЩИЙ ОБЗОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОТОВНОСТИ К ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ В ОБЛАСТИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ И МЕР РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ

4. В настоящее время на национальном, региональном и глобальном уровнях проводится несколько обзоров готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и принятию мер реагирования. В своей резолюции WHA73.1 (2020 г.) о борьбе с COVID-19 Ассамблея здравоохранения призвала активизировать сотрудничество и взаимодействие на всех уровнях в духе единства и солидарности в целях сдерживания и ограничения пандемии COVID-19 и уменьшения ее последствий, в том числе создать независимую комиссию по оценке готовности к пандемии и эффективности ответных мер с целью оценки мер реагирования на распространение COVID-19. В этой резолюции Ассамблея здравоохранения также поручила Генеральному директору созвать Комитет по обзору ММСП, который затем опубликовал свои предварительные выводы. Кроме того, в ходе своей возобновленной сессии в ноябре 2020 г. Ассамблея здравоохранения рассмотрела представленный Независимым надзорным и консультативным комитетом по Программе ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения обновленный доклад, в котором были предложены конкретные рекомендации для скорейшего усиления Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения¹.

5. Несколько государств-членов проявили инициативу и провели обмен предложениями по расширению возможностей ВОЗ в том, что касается реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения и планирования соответствующих мероприятий. Группа семи и Группа двадцати также выступили с предложениями по улучшению положения дел в мире в плане обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и реагирования на них. Наконец, созданный при участии Генерального директора ВОЗ Совет по мониторингу глобальной готовности также предложил в своем опубликованном в сентябре 2020 г. докладе, озаглавленном «Мир в замешательстве»², меры по укреплению глобальной санитарно-эпидемиологической безопасности.

6. Общей чертой всех предложений об усилении готовности к пандемиям и мер реагирования на них стало признание того факта, что требуется лидерство на межнациональном уровне для того, чтобы меры принимались солидарно и в интересах

¹ См. документ A73/10.

² Мир в замешательстве. Доклад Совета по мониторингу глобальной готовности за 2020 г. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2020 г. (https://apps.who.int/gpmb/annual_report.html, по состоянию на 14 января 2021 г.).

всеобщего блага: готовность к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения – это парадигматическое глобальное общественное благо. Важную роль в координации и поддержке принимаемых на национальном и многонациональном уровнях усилий по обеспечению готовности и реагирования, играет многосторонняя система.

ОСНОВНЫЕ ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДЛЯ РАССМОТРЕНИЯ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЙСТВИЙ

7. Ниже перечислены некоторые из основных предлагаемых для рассмотрения направлений действий.

(a) **Координация и мониторинг готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и мер реагирования на национальном уровне с опорой на Международные медико-санитарные правила (2005 г.).** Ни правительства отдельных стран, ни мировое сообщество не могут полностью предотвратить чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Однако мы можем значительно повысить уровень готовности к ним и намного более согласованно реагировать на них за счет более эффективного межсекторального, междисциплинарного и межнационального сотрудничества в области готовности и реагирования на местном, национальном, региональном и глобальном уровнях. Готовность стран следует оценивать в рамках транспарентного коллегиального обзора, что будет способствовать более эффективному осуществлению основных возможностей, предписанных в Международных медико-санитарных правилах (2005 г.), с особым упором на повышение устойчивости и усиление готовности местных сообществ и систем здравоохранения и защите медико-санитарных работников. Необходимо поддержать и упрочить существующие инструменты и механизмы оценки потенциала стран, включая проведение добровольных совместных внешних оценок, обзоров результатов работы и имитационного анализа. Кроме того, ВОЗ совместно с государствами-членами разрабатывает механизм Универсального обзора состояния и готовности систем здравоохранения. Его цель состоит в том, чтобы объединить страны и заинтересованные стороны для осуществления в духе солидарности эффективного международного сотрудничества, направленного на усиление готовности к чрезвычайным ситуациям, укрепление обмена передовой практикой, выявление новых и потенциальных вызовов, повышение подотчетности, а также обеспечение эффективного адресного использования финансовых средств посредством механизма коллегиально проводимых обзоров.

(b) **Устойчивое предсказуемое финансирование на цели обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и мер реагирования на них,** в том числе за счет средств национальных бюджетов. В настоящее время правительства стран, партнеры по развитию, международные финансовые учреждения и частный сектор не направляют достаточных финансовых средств на укрепление потенциала готовности и реагирования на вспышки болезней и другие чрезвычайные ситуации в области здравоохранения на национальном и региональном уровнях. В то время как механизмы и объемы финансирования мер реагирования на чрезвычайные ситуации значительно

различаются и фрагментированы, а также в целом недостаточны, механизма целенаправленного финансирования готовности на глобальном уровне практически не существует. Чтобы быть готовыми к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и иметь возможность реагировать на них, страны мира нуждаются в скоординированном, предсказуемом, транспарентном, и гибком финансировании на широкой основе.

(с) **Усиленная глобальная система раннего оповещения, предупреждения и реагирования на чрезвычайные ситуации** при лидирующей роли ВОЗ. Высокая степень глобальной взаимосвязанности, ставшая отличительной чертой XXI века, усиливает нашу уязвимость при глобальном распространении патогенов, но в то же время может стать преимуществом, особенно в том, что касается получения оперативно-аналитической информации, касающейся общественного здравоохранения. Взаимосвязанная распределенная глобальная система сбора и анализа оперативно-аналитической информации, касающейся общественного здравоохранения, центром которой является ВОЗ, способна вывести на качественно новый уровень наши возможности по прогнозированию, оперативному выявлению и оповещению о возникающих вспышках за счет раскрытия потенциала современных технологий, таких как искусственный интеллект. Такая глобальная система раннего оповещения и предупреждения могла бы служить «органами чувств» более широкой системы, призванной координировать оперативное, устойчивое и динамичное реагирование на региональном и/или глобальном уровне, включая систему межучрежденческого реагирования на новые зоонозные заболевания. Эффективному функционированию данной системы координации мер реагирования могло бы поспособствовать усиление Международных медико-санитарных правил (2005 г.).

(d) **Глобальная комплексная система снабжения и логистики, способная в условиях чрезвычайной ситуации в области здравоохранения выявлять потребности в жизненно важных материалах, определять приоритет поставок, обеспечивать их качество и доставлять их тем, кто в них наиболее остро нуждается.** Для реализации этой инициативы необходимо сформировать глобальный резервный запас и выстроить виртуальную систему снабжения, чтобы в случае чрезвычайной ситуации в области здравоохранения любая страна могла получить основные материалы, лекарственные средства и оборудование из любой точки мира и в необходимых масштабах, продиктованных критическими потребностями. Необходимо предусмотреть механизмы, которые в условиях кризиса и острого дефицита необходимой продукции гарантировали бы пополнение глобального резервного запаса за счет имеющихся производственных мощностей и национальных резервов, и в то же время обеспечить рыночные стимулы и инвестиции для быстрого наращивания производства. Эффективность реагирования в будущем на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения будет зависеть от того, насколько нам удастся отойти от фрагментированных и несогласованных механизмов, которые в настоящее время регулируют рынок основной медико-санитарной продукции.

(e) **Мобилизация глобального кадрового резерва для реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, который может быть быстро развернут в национальном, региональном и глобальном масштабе для выявления чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения и реагирования на них** посредством развития инициативы «Глобальная сеть по оповещению о вспышках болезней и принятию ответных мер» и «Инициативы по обеспечению работы бригад экстренной медицинской помощи». Каждая страна нуждается в быстро развертываемых многопрофильных группах обученных и оснащенных всем необходимым оборудованием специалистов по реагированию на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения. Формирование, ввод в действие и эффективное использование национальных кадровых ресурсов для реагирования с возможностью их привлечения к оказанию помощи другим странам также станет значимым шагом вперед на пути к обеспечению глобальной санитарно-эпидемиологической безопасности. Мир нуждается в квалифицированном и быстро развертываемом глобальном кадровом резерве, способном согласованно реагировать на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения.

(f) **Противодействие распространению недостоверной информации и дезинформации, которые наносят ущерб здоровью населения.** Проблема недостоверной информации, дезинформации, недостатка информации и информации, представленной в форме, непригодной для восприятия широкими слоями населения, все чаще отмечается в качестве одного из значимых усугубляющих факторов в условиях многих чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения. Это явление получило название «инфодемия». Будучи оставленным без внимания, оно способно причинить реальный ущерб. Научно обоснованный подход к борьбе с инфодемией еще только формируется, и остается открытым ряд важных вопросов, касающихся в частности того, как поведение в Интернете влияет на действия людей в реальной жизни, как огромные потоки информации влияют на обращения людей за медицинской помощью и как следует оценивать степень успеха стратегических мероприятий, направленных на повышение невосприимчивости населения к недостоверной информации. Поиск ответов на эти вопросы потребует систематической научной работы и создания масштабируемых платформ для совместных исследований, которые позволят наработать необходимый массив научных данных для формирования стратегии борьбы с инфодемией как при чрезвычайных ситуациях в области здравоохранения, так и в их отсутствии.

(g) **Использование мировых знаний и опыта для разработки на основе имеющихся научных данных эффективной стратегии реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, связанные с болезнями с эпидемическим и пандемическим потенциалом, особо опасными патогенными микроорганизмами и источниками биологического риска.** Эффективные меры политики и стратегии противодействия должны базироваться на возможности быстро собирать научные данные, давать им экспертную оценку и вырабатывать на их основе авторитетные технические рекомендации. Сильные стороны ВОЗ как технического и нормотворческого учреждения могут быть дополнительно

адаптированы к уникальным потребностям, возникающим в связи с чрезвычайными ситуациями в области здравоохранения, в частности с помощью новых механизмов и платформ для быстрого формирования сетей экспертов и консультативных групп, взаимодействия с ними, а также путем использования возможностей сотрудничающих центров ВОЗ и укрепления связей с носителями знаний и опыта на региональном и национальном уровнях.

(h) Усиление и расширение сетей, механизмов и стимулов для обмена патогенными микроорганизмами, образцами биоматериала и геномными данными является крайне важным фактором в обеспечении мировой готовности к пандемиям. Отсутствие своевременного доступа к высококачественным образцам патогенных микроорганизмов и их геномным данным остается одной из главных проблем, препятствующих быстрой разработке безопасных и эффективных средств диагностики и вакцин, а также их справедливому и равноправному распределению. ВОЗ содействует передаче биологических материалов на международном уровне. В ответ на предложение государств-членов обеспечить укрепление и расширение этой системы Генеральный директор выступил с инициативой Biohub, целью которой является создание глобального банка данных, пополняемого за счет наличия устойчивого механизма обмена образцами патогенных микроорганизмов, обеспечивающего стандартизированные сбор, описание и хранение образцов вирусов и других патогенных микроорганизмов, с целью облегчения и ускорения процессов разработки и сертификации методов диагностики заболеваний с эпидемическим потенциалом.

(i) Ускорение научных исследований и инноваций в области борьбы с эпидемиями. Эпидемии последнего времени ярко продемонстрировали необходимость дальнейшего наращивания возможностей в сфере быстрого и равноправного принятия медико-санитарных, а также противоэпидемических и социальных мер в интересах предупреждения, выявления и ликвидации вспышек болезней, а также снижения заболеваемости и смертности. План научных исследований и разработок ВОЗ в области предупреждения эпидемий является фундаментом для выстраивания прозрачного и скоординированного глобального процесса расстановки приоритетов в сфере научных исследований и инноваций, а также согласования коллективных действий, что позволит обеспечить наличие готовых и устойчиво функционирующих глобальных платформ до начала следующей эпидемии, каким бы заболеванием она ни была вызвана.

(j) Организация глобальной платформы для обеспечения быстрого и равноправного доступа к научным и инновационным разработкам в условиях чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения. Усилия по ускоренной разработке инновационных средств, таких как вакцины и средства диагностики, должны сопровождаться созданием глобального механизма, обеспечивающего апробацию, производство и распространение новых технологий на основе абсолютного соблюдения принципов справедливости и в таких масштабах, которые позволят реализовать их потенциал в качестве глобального общественного блага. Несмотря на то, что такие новые средства открывают новые возможности в сфере предупреждения или ликвидации чрезвычайных ситуаций в области

здравоохранения, проблемы, связанные с риском нежелательных последствий их внедрения, например биориск, требуют пристального внимания. Не только новые средства в области медицины, но и другие инновации, такие как цифровые приложения для выявления контактных лиц, электронные свидетельства о вакцинации, новые средства защиты здоровья медицинского персонала и средства экспресс-диагностики могут способствовать реализации противоэпидемических мер, однако их применение должно быть осторожным во избежание нарушений прав человека. Чтобы гарантировать, что риски, связанные с внедрением новых технологий, не перевесят их преимущества, необходимы международное руководство этими процессами и международное сотрудничество в этой сфере.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ

8. Международное сообщество может рассмотреть новую амбициозную и устойчивую модель укрепления руководящей роли ВОЗ в вопросах готовности к пандемиям и эпидемиям и реагирования на них.

9. Все страны должны в качестве равноправных партнеров принять участие в выстраивании системы обеспечения готовности к пандемиям XXI века, которая пойдет дальше привычного образа действий, заключающегося в реагировании на чрезвычайные ситуации и ликвидации их последствий. Расходы, связанные с созданием подобной системы, составят лишь незначительную долю суммы экономического ущерба, спровоцированного пандемией COVID-19, а также экономического ущерба, нанесенного ранее вспышками гриппа А(H1N1), тяжелого острого респираторного синдрома, ближневосточного респираторного синдрома и болезни, вызванной вирусом Эбола в Западной Африке.

10. Простого подтверждения прежних обязательств уже недостаточно. Для мирового сообщества и отдельных государств настал момент взять на себя коллективную ответственность за конкретные действия и предоставление финансирования в интересах обеспечения готовности к пандемиям и реагирования на них. Исходя из вышеизложенного представляется очевидным, что для обеспечения глобальной готовности и создания необходимого потенциала реагирования мировое сообщество нуждается в следующем:

(a) новый уровень политической воли и международного сотрудничества с участием всех соответствующих заинтересованных сторон, представляющих различные сектора, и с опорой на согласованные сторонами практические предложения;

(b) усиление подотчетности в рамках системы готовности к пандемиям на базе Международных медико-санитарных правил (2005 г.) с целью достижения ощутимых и измеримых результатов в сфере готовности к пандемиям на национальном и глобальном уровне;

(c) стабильное и предсказуемое финансирование, позволяющее адекватно, быстро и на подотчетной основе устранять дефицит потенциала на национальном и глобальном уровне в сфере готовности к пандемиям и реагирования на них;

(d) ВОЗ, наделенная необходимыми полномочиями и ресурсами на всех трех уровнях Организации, в задачи которой входит не только координация глобального реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, но и руководство процессами обеспечения мировой готовности к пандемиям; а также

(e) устойчивая модель обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и принятия мер реагирования: для ее создания необходим переход к межсекторальному подходу, базирующемуся на концепции «Единое здоровье», в рамках которой обеспечен охват всех аспектов взаимосвязи между здоровьем человека, животных и экосистем.

11. В рамках предложений по укреплению мировой системы готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации приоритет должен быть отдан наиболее уязвимым странам, группам населения и местным сообществам, и они должны опираться на устойчивые глобальные и региональные механизмы, обеспечивающие оперативное, равноправное и скоординированное принятие мер реагирования. В соответствии с Целями в области устойчивого развития необходим значительно более широкий комплексный подход, предусматривающий: защиту малоимущих и наиболее уязвимых сообществ; пересмотр схем доступа к первичной медико-санитарной помощи; расширение доступа к водоснабжению, продовольствию и образованию; создание надежных систем защиты населения; повышение эффективности глобального управления.

12. Обновленная глобальная система обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения и реагирования на них должна стать плодом глобального политического консенсуса. Государства-участники уже возложили на себя обязательства по выполнению Международных медико-санитарных правил (2005 г.). Сегодня, возможно, настал момент для того, чтобы человечество подтвердило свою политическую приверженность духу этих правил и закрепило ее в рамках нового международного договора, предложенного Председателем Европейского совета Шарлем Мишелем. Таким образом наследием пандемии COVID-19 на долгие годы стала бы взаимосвязанная глобальная система обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, их прогнозирования, предупреждения, реагирования на них и ликвидации их последствий.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

13. Исполнительному комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению и дать указания относительно дальнейших действий.

= = =