



Обновленная информация и будущие доклады: укрепление механизма комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания

Доклад Генерального директора

1. В мае 2016 г. шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла резолюцию WHA69.24 «Укрепление механизма комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания». В настоящем докладе представлен обзор основных мероприятий и достижений за период с момента принятия этой резолюции, а также дается характеристика текущих трудностей. В соответствии с решением WHA74(17) (2021 г.) настоящий доклад представляет собой итоговый доклад о ходе работы по осуществлению указанной резолюции, подлежащий представлению в 2024 г. Данный доклад был также подготовлен во исполнение решения WHA74(17), касающегося процесса реформы управления ВОЗ, которое предусматривает необходимость уточнения сроков прекращения представления докладов по резолюциям руководящих органов, не содержащих конкретного графика представления докладов, и обеспечения руководящим органам возможности принять решение относительно дальнейшего предоставления отчетности.

2. Механизм ВОЗ по комплексному ориентированному на потребности людей медицинскому обслуживанию призван помочь странам в выполнении их обязательств по внедрению подхода, основанного на первичной медико-санитарной помощи и предполагающего эффективное планирование, реализацию и мониторинг услуг здравоохранения, согласно указанному в резолюции WHA72.2 (2019 г.). Все пять взаимосвязанных стратегий, предусмотренных в механизме, являются факторами, способствующими реализации трех основных компонентов первичной медико-санитарной помощи (комплексное обслуживание, расширение прав и возможностей населения и местных сообществ и межсекторальные действия). Аналогичным образом внедрение странами подхода, основанного на первичной медико-санитарной помощи, будет в свою очередь способствовать комплексному ориентированному на потребности людей медицинскому обслуживанию. Таким образом, обе вышеуказанные резолюции носят взаимодополняющий характер.

КОНТЕКСТ

3. Несмотря на улучшение показателей здоровья и ожидаемой продолжительности жизни людей с 1950 г., ситуация как на международном уровне, так и внутри стран остается неоднородной. После 2015 г. прогресс в расширении охвата услугами здравоохранения во всем мире замедлился, а с 2019 г. остановился. По оценкам, в 2021 г. основными услугами здравоохранения не было охвачено около 4,5 миллиарда человек. В 2019 г. два миллиарда человек столкнулись с тяжелыми финансовыми последствиями в результате обращения за медицинской помощью¹. В период с 2000 г. наиболее заметное расширение охвата услугами наблюдалось в сфере борьбы с инфекционными заболеваниями, тогда как в других ключевых областях, таких как неинфекционные заболевания и репродуктивное здоровье, здоровье матерей, новорожденных и детей, охват услугами до 2015 г. рос медленно, а в последние годы расширение охвата услугами в этих областях было минимальным или вовсе отсутствовало. Там, где медицинские услуги все же предоставляются, они часто носят фрагментарный характер или имеют низкое качество, в связи с чем во многих странах способность системы здравоохранения отвечать на потребности населения и уровень удовлетворенности населения медицинским обслуживанием остаются невысокими.

4. Развитие более комплексных и ориентированных на потребности людей систем оказания медицинской помощи может позволить добиться значительного повышения уровня здоровья населения и качества медицинской помощи, оказываемой всем людям, включая расширение доступа к медицинской помощи, повышение уровня удовлетворенности пациентов и воспринимаемого ими качества медицинской помощи, улучшение состояния здоровья и исходов лечения, а также сокращение медицинских затрат. За последнее десятилетие содержание концепции комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания стало более широким, и в настоящее время данная концепция понимается как подход, предполагающий участие всего общества и основанный на комплексных услугах здравоохранения, дополненный участием местных сообществ, а также мерами политики и действиями межсекторального характера². Подход, основанный на первичной медико-санитарной помощи, также важен для построения систем здравоохранения, способных реагировать на новые и разнообразные тенденции и проблемы в области здравоохранения, включая старение населения, двойное бремя инфекционных и

¹ Tracking universal health coverage: 2023 global monitoring report. Geneva: World Health Organization and International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank; 2023 (<https://www.who.int/publications/i/item/9789240080379>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

² Операционный механизм первичной медико-санитарной помощи: воплощение концепции в жизнь. Женева: Всемирная организация здравоохранения и ЮНИСЕФ; 2021 г. (<https://iris.who.int/handle/10665/351738>; веб-приложение. Технические спецификации. См. в: Концептуальная основа и показатели для оценки системы первичной медико-санитарной помощи: мониторинг систем здравоохранения сквозь призму первичной медико-санитарной помощи Женева: Всемирная организация здравоохранения и ЮНИСЕФ; 2023 г. (<https://iris.who.int/handle/10665/374357>); Primary health care: closing the gap between public health and primary care through integration. Geneva: World Health Organization; 2018 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/326458>) (все ссылки по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

неинфекционных заболеваний, мультиморбидность, рост расходов на здравоохранение и вспышки болезней.

ОСНОВНЫЕ МЕРОПРИЯТИЯ И ДОСТИЖЕНИЯ

5. **Принятие механизма и связанных с ним принципов.** Механизм комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания и связанные с ним принципы были приняты широким кругом стран и адаптированы ими к национальным условиям, национальной политике здравоохранения и стратегическим планам. Политическая декларация Совещания высокого уровня по вопросу о всеобщем охвате услугами здравоохранения, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций в 2019 г., была направлена на ускорение прогресса на пути к всеобщему охвату услугами здравоохранения во всем мире путем акцентирования внимания на комплексном ориентированном на потребности людей медицинском обслуживании и признания того, что всеобщий охват услугами здравоохранения призван гарантировать каждому получение необходимых медицинских услуг, причем так, чтобы получение этих услуг не было сопряжено для пользователей с тяжелыми финансовыми последствиями¹. В 2022 г. была опубликована Глобальная система квалификационных требований ВОЗ в интересах всеобщего охвата услугами здравоохранения, одной из шести составляющих которой является деятельность по планированию и предоставлению услуг здравоохранения, ориентированных на потребности, предпочтения и ценности людей². ВОЗ оказала непосредственную техническую поддержку в разработке и осуществлении дорожных карт по ускорению внедрения механизма во всех шести регионах ВОЗ.

6. **Переориентация моделей оказания медицинской помощи на первичную медико-санитарную помощь.** Секретариат в сотрудничестве с международными экспертами подготовил руководящие принципы по внедрению структурных элементов моделей оказания медицинской помощи и наметил пути их переориентации на первичную медико-санитарную помощь. В 2022 г. была создана Платформа ВОЗ для формирования и предоставления пакета услуг в рамках ВОУЗ³, предназначенная для ввода в действие Каталога мероприятий для обеспечения ВОУЗ, чтобы помочь странам в выработке надлежащего национального пакета услуг здравоохранения – ключевого элемента эффективных моделей оказания медицинской помощи. Секретариат разрабатывает Методическое руководство по вопросам взаимодействия, оценки и планирования на местном уровне, предназначенного для помощи субнациональным

¹ Политическая декларация заседания высокого уровня по вопросу о всеобщем охвате услугами здравоохранения. Нью-Йорк: Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций; 2019 г. (<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n19/311/87/pdf/n1931187.pdf?token=07utzjUH7rVINNXEg3&fe=true>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

² Глобальная система квалификационных требований в интересах всеобщего охвата услугами здравоохранения. Женева: Всемирная организация здравоохранения; 2022 г. (<https://www.who.int/ru/publications/i/item/9789240034686>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

³ Пакеты услуг ВОУЗ: Платформа ВОЗ для предоставления и внедрения пакета услуг в интересах всеобщего охвата услугами здравоохранения (ПВПУ ВОУЗ). Всемирная организация здравоохранения (<https://uhcc.who.int/uhcpackages>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

органам здравоохранения в поиске возможностей для организации оказания комплексных услуг, в том числе путем переориентации моделей оказания помощи. Были подготовлены технические документы и практические пособия для выработки научно обоснованных рекомендаций по целому ряду смежных тем, включая непрерывность и координацию медицинской помощи, вопросы направления в специализированные медицинские учреждения и различные схемы маршрутизации пациентов. В общей сложности ВОЗ оказала поддержку разработке, внедрению и расширению отдельных элементов моделей оказания комплексной ориентированной на нужды людей медицинской помощи более чем в 100 странах.

- Африканское региональное бюро ВОЗ оказало поддержку девяти странам по пересмотру и переориентации их пакетов основных медико-санитарных услуг и помогло еще трем странам в разработке клинических рекомендаций, систем метрики на основе отзывов пациентов и руководств по направлению в специализированные учреждения в интересах переориентации моделей оказания медицинской помощи.
- Региональное бюро ВОЗ для стран Америки провело мероприятия по наращиванию потенциала и на постоянной основе оказывало оперативную поддержку в целях оптимизации интегрированных сетей служб здравоохранения в ряде стран, а также оказало техническую поддержку по переориентации моделей оказания медицинской помощи в Бразилии, Чили и Уругвае.
- Региональное бюро ВОЗ для стран Юго-Восточной Азии оказало поддержку текущему реформированию системы оказания комплексной ориентированной на потребности людей медицинской помощи в 10 странах, включая Индонезию, где была выдвинута национальная инициатива по интеграции первичной медико-санитарной помощи, направленная на внедрение комплексного подхода в более чем 300 000 медицинских учреждений.
- Европейское региональное бюро ВОЗ оказало активную поддержку почти 40 странам посредством целого ряда мероприятий, включая проведение страновых оценок и организацию учебных курсов по интегрированной первичной медико-санитарной помощи в целях укрепления различных моделей предоставления услуг.
- Региональное бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья оказало поддержку восьми странам в области систематического планирования, расчета затрат, оказания основных услуг здравоохранения и внедрения межсекторальных пакетов мер. Реализация инициативы Регионального бюро по выработке моделей оказания медицинской помощи, основанных на первичной медико-санитарной помощи, в отдельных странах на субнациональном уровне началась в трех странах, к которым в 2024 г. присоединятся еще четыре государства.

- Региональное бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана ведет сотрудничество с государствами-членами по осуществлению ряда реформ в области предоставления услуг, в основе которых лежат различные модели оказания медицинской помощи; в рамках этой деятельности министерствам здравоохранения этих стран предоставляются технические рекомендации по нормативному регулированию, пакетам услуг в контексте всеобщего охвата услугами здравоохранения, планированию работы больниц и показателям эффективности. В ряде стран были проведены мероприятия по созданию потенциала в области стратегических закупок и разработки научно обоснованных мер политики; так, в Монголии была пересмотрена система душевых платежей, которые были пересмотрены для более эффективного учета уязвимого и кочевого населения, а также низкой плотности населения.

7. **Интегрированные платформы оказания медицинской помощи при острых заболеваниях и травмах.** Секретариат также оказал помощь 58 государствам-членам в укреплении интегрированных систем неотложной медицинской помощи, с тем чтобы эти системы могли удовлетворять потребности населения, предоставляя доступные, качественные и своевременные медицинские услуги при острых заболеваниях и травмах на протяжении всей жизни. Созданный потенциал в области неотложной медицинской помощи также позволит удовлетворять повседневные медицинские потребности населения и будет играть роль основы эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации в области здравоохранения.

8. **Привлечение местных сообществ.** В 2017 г. Секретариат разработал, утвердил и протестировал механизм ВОЗ по взаимодействию с местными сообществами в интересах оказания качественных, ориентированных на потребности людей и устойчивых к внешним воздействиям услуг здравоохранения. На региональном уровне Региональное бюро для стран Западной части Тихого океана оказало техническую поддержку по укреплению взаимодействия с местными сообществами в ряде стран, включая Лаосскую Народно-Демократическую Республику, где реализация инициативы Community Network Engagement for Essential Health Care and COVID-19 Responses through Trust («Сетевое взаимодействие с местными сообществами в интересах оказания базовых медико-санитарных услуг и мер в связи с COVID-19 на основе доверия») (CONNECT) позволило добиться увеличения числа родов, принимаемых в медицинских учреждениях, более широкого охвата рододовой помощью и трехкратного повышения показателей вакцинации¹. Африканское региональное бюро оказывает странам помощь в области развития и создания совместных общинных структур, которые позволят обеспечить доступ уязвимого населения к услугам здравоохранения.

9. **Создание доказательной базы и мониторинг прогресса.** Используемая ВОЗ/ЮНИСЕФ система оценки первичной медико-санитарной помощи включает 14 показателей для мониторинга глобального прогресса в области комплексной ориентированной на потребности людей медицинской помощи и 19 показателей для

¹ Connecting Communities to Transform Local Health. World Health Organization; 2024 (<https://www.who.int/laos/our-work/connecting-communities-to-transform-local-health>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

измерения улучшений в этой области на национальном и субнациональном уровнях¹. Система оценки также содержит 15 показателей, касающихся моделей оказания медицинской помощи, которые были пересмотрены и доработаны.

10. **Обмен знаниями.** Обмен знаниями по комплексному ориентированному на потребности людей медицинскому обслуживанию осуществлялся при помощи двух веб-платформ: специальной веб-страницы ВОЗ (которая существовала в период с 2016 по 2020 г.) и платформы IntegratedCare4People², на которой также размещены 15 сообществ специалистов-практиков. За отчетный период обе платформы посетило более 173 000 пользователей.

11. **Создание благоприятных условий.** Ряд принятых на региональном уровне резолюций и решений позволил внести значительный вклад в широкое внедрение комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания посредством публикации руководящих принципов и механизмов для содействия реформированию системы оказания услуг.

- В 2016 г. Региональный комитет ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья принял резолюцию EM/RC63/R.2 «Scaling up family practice: progressing towards universal health coverage» («Расширение масштабов семейной медицины: прогресс на пути к всеобщему охвату услугами здравоохранения»), в которой подчеркивается необходимость интеграции семейной медицины в систему первичной медико-санитарной помощи в качестве средства достижения всеобщего охвата услугами здравоохранения.
- В принятом в 2022 г. в Регионе Западной части Тихого океана региональном механизме первичной медико-санитарной помощи будущего определены пять ключевых характеристик, которыми должна обладать система здравоохранения, основанная на комплексных и ориентированных на потребности людей подходах: акцент на местные сообщества, непрерывность оказания помощи, высокое качество и равноправие, интегрированность и ориентация на инновации.
- В 2019 г. Региональное бюро для стран Америки утвердило стратегию и план действий по повышению качества медицинской помощи в учреждениях здравоохранения на 2020–2025 гг., а в 2022 г. – политику комплексного медицинского обслуживания в целях улучшения показателей здоровья населения. Принятие этих двух документов позволило добиться значительного прогресса в предоставлении высококачественных услуг в Регионе стран Америки.

¹ Веб-приложение. Технические спецификации. Указ. соч., стр. 2.

² Framework on integrated people-centred health services. World Health Organization (<https://www.integratedcare4people.org/ipchs-framework>, по состоянию на 9 февраля 2024 г.).

- В 2021 г. Регион ВОЗ для стран Юго-Восточной Азии приступил к осуществлению Региональной стратегии развития первичной медико-санитарной помощи для стран Юго-Восточной Азии на 2022–2030 гг., одним из четко заявленных и ключевых аспектов которой является ориентация на потребности людей.

ОСНОВНЫЕ ТРУДНОСТИ

12. Несмотря на прогресс, достигнутый с момента принятия резолюции WHA69.24, множество трудностей все еще не преодолены. К ним относятся сохраняющаяся фрагментация отдельных видов медицинского обслуживания и ограниченность стратегического понимания роли комплексного оказания услуг здравоохранения как механизма достижения конкретных программных целей; существенные пробелы в потенциале служб первичной медико-санитарной помощи и неотложной помощи, являющихся первой точкой контакта пациентов с системой здравоохранения; нехватка медицинских работников, обладающих навыками, необходимыми для предоставления основных пакетов медицинских услуг; растущие финансовые трудности и недостаточная финансовая защита беднейших и наиболее уязвимых слоев населения; отсутствие финансовой координации между разными уровнями оказания медицинской помощи; недостаточное участие и регулирование частного сектора; слабость официальных структур, задействованных для диалога с местными сообществами и партнерами; недостаточный уровень приверженности и нехватка ресурсов для систематического проведения мониторинга и оценки; политическая нестабильность, способная подорвать устойчивость реформ в сфере предоставления услуг.

ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ

13. Полная реализация потенциала комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания имеет решающее значение для достижения целей «трех миллиардов» Тринадцатой общей программы работы на 2019–2023 гг., выполнения задач, сформулированных в проекте Четырнадцатой общей программы работы на 2025–2028 гг., обеспечения всеобщего охвата услугами здравоохранения и достижения связанных со здоровьем целей в области устойчивого развития. Секретариат будет и впредь оказывать государствам-членам постоянную стратегическую и экспертно-техническую поддержку в целях совершенствования методов отбора, финансирования, организации и предоставления услуг здравоохранения. Эта работа будет включать в себя предоставление помощи по оценке и мониторингу результативности в рамках всего континуума комплексного медицинского обслуживания.

14. Учитывая всеобъемлющий и междисциплинарный характер комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания, эффективное предоставление услуг требует наличие тесной координации с ключевыми мероприятиями, направленными на (i) укрепление систем здравоохранения, например, путем активизации действий в области образования, занятости и удержания

медицинских и социальных кадров¹, а также совершенствования финансирования здравоохранения, управления, снабжения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения, информационных систем и цифровизации; и (ii) совершенствование технических программных областей, включая, помимо прочего, такие как охват всех этапов жизни и вопросы старения, безопасность пациентов и качество медицинской помощи, реабилитация, охрана органов слуха и зрения, инфекционные и неинфекционные заболевания, гендерные аспекты, равенство и права человека, неотложная, экстренная и оперативная помощь, а также первичная медико-санитарная помощь. Выполнение соответствующих резолюций позволит укрепить потенциал государств-членов в области оказания надлежащей медицинской помощи в нужном месте и в нужное время для всех.

15. Первичная медико-санитарная помощь представляет собой концепцию укрепления систем здравоохранения, которая охватывает стратегии и оперативные процессы, способствующие развитию комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания. Кроме того, принципы и стратегии по развитию комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания были заложены в основу Астанинской декларации 2018 г. и будут оставаться фундаментом для реализации концепции первичной медико-санитарной помощи. По мере дальнейшего развития комплексного и ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания посредством внедрения и расширения масштабов первичной медико-санитарной помощи, доклады о прогрессе в этой области могут представляться в рамках отчетности по выполнению резолюции WHA72.2.

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

16. Ассамблее здравоохранения предлагается принять настоящий доклад к сведению и рассмотреть следующий проект решения:

семьдесят седьмая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, рассмотрев доклад Генерального директора,

постановила поручить Генеральному директору в период до 2030 г. продолжать представлять Ассамблее здравоохранения доклады о деятельности ВОЗ по укреплению комплексного ориентированного на потребности людей медицинского обслуживания в рамках двухгодичных докладов о прогрессе, достигнутом в выполнении резолюции WHA72.2 (2019 г.) о первичной медико-санитарной помощи.

= = =

¹ Резолюции WHA75.17 (2022 г.), WHA74.14 (2021 г.), WHA74.15 (2021 г.), WHA72.3 (2019 г.), WHA69.19 (2016 г.) и WHA63.16 (2010 г.).