



Создание возможностей ВОЗ для обеспечения готовности и принятия мер по реагированию на будущие масштабные и устойчивые вспышки заболеваний и чрезвычайные ситуации

Доклад Секретариата

1. Ежегодно регистрируется огромное число чрезвычайных ситуаций. С начала этого века каждый год происходило более 700 природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Их политические, экономические, социальные последствия и последствия в области общественного здравоохранения могут ощущаться на протяжении десятилетий. Вспышки новых и вновь появившихся заболеваний могут быстро и неожиданно разрастаться и выходить за пределы территории одной страны, приводя к масштабным международным последствиям. Природные катастрофы, геополитические конфликты, выбросы радиации или химических веществ, изменение климата и загрязнение окружающей среды – все это может иметь долгосрочные последствия, подрывающие десятилетия социального развития и с таким трудом достигнутые результаты в области здравоохранения.

2. Чрезвычайные ситуации могут произойти в любой стране, каким бы ни был уровень ее развития. Тенденции последнего времени указывают на то, что частота и масштаб чрезвычайных ситуаций возрастают. Основные факторы риска становятся все более значительными, а источники опасности усугубляют положение уязвимых категорий населения. Повышение готовности, эффективное реагирование и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций – одни из самых неотложных задач, стоящих сегодня перед международным сообществом. Для повышения устойчивости и стабильности требуются инвестиции в создание институционального и управленческого потенциала, постановка акцента на управлении рисками чрезвычайных ситуаций, а также повышение готовности и укрепление потенциала, необходимого для принятия ответных мер. Кроме того, для этого требуется понимание того, что вопросы сокращения риска, предупреждения, готовности, восстановления и развития тесно связаны между собой.

3. Опыт принятия мер по реагированию на чрезвычайные ситуации и катастрофы, произошедшие за последнее время в мире, показал, что сегодня человечество в полной мере не готово к принятию мер по реагированию на весь спектр чрезвычайных ситуаций, имеющих последствия для общественного здравоохранения. Недостаточный потенциал и нехватка международной поддержки были и остаются очевидными по итогам принятия мер по реагированию на любого рода чрезвычайные ситуации, от конфликта в Сирии и засухи в странах Африканского Рога до тайфуна на Филиппинах и вспышек заболеваний, включая вспышки тяжелого острого респираторного синдрома (ТОРС), ближневосточного респираторного синдрома, вызванного коронавирусом (БВРС-КоВ), гриппа А подтипа H1N1 и, совсем недавно, вируса Эбола в Западной Африке. В каждом из случаев отмечалась нехватка оперативности, координации, четкого направления в принятии политических решений и целевого финансирования, необходимого для оптимизации практической деятельности, облегчения страданий и спасения жизней. Крайне важно, чтобы страны и межправительственные учреждения, оказывающие им поддержку, проанализировали опыт принятия этих мер, сделали надлежащие выводы и в будущем применяли подход к управлению рисками и реагированию на чрезвычайные ситуации, основанный на обеспечении готовности ко всем типам опасностей.

4. В условиях роста числа чрезвычайных ситуаций, имеющих последствия для общественного здравоохранения, сегодня как никогда очевидна потребность в создании возможностей для принятия эффективных, действенных и хорошо спланированных глобальных ответных действий. Несмотря на то, что ВОЗ неоднократно оказывала государствам-членам поддержку в принятии мер по реагированию на кризисные ситуации, беспрецедентные сложность и масштаб текущей вспышки вируса Эбола показывают, что возможности, методы и подходы Организации не всегда могут быть применены или адаптированы к новым или более серьезным вызовам. Более того, акцент в деятельности ВОЗ на оказании технической поддержки и нормативной работе привел к ослаблению институционального потенциала и способности верно оценивать масштаб необходимого вмешательства.

5. Международное сообщество ожидает от ВОЗ способности к организации комплексных мер реагирования независимо от того, где и когда произошла чрезвычайная ситуация, имеющая последствия для общественного здравоохранения, которые превосходят по своим масштабам возможности стран по принятию ответных мер. Чтобы отвечать этим ожиданиям, Организация должна располагать достаточными возможностями по ликвидации последствий для общественного здравоохранения любых чрезвычайных ситуаций независимо от характера опасности в рамках всего спектра мероприятий по управлению риском чрезвычайных ситуаций. Сегодня ВОЗ обладает необходимым опытом организационной деятельности и присутствием в странах, но не имеет механизмов или возможностей для выполнения данной функции. Чтобы исправить это положение дел, ВОЗ обязана существенным образом укрепить и модернизировать свои возможности по обеспечению управления в условиях чрезвычайных ситуаций. Для выполнения этой задачи необходимо наличие следующих элементов:

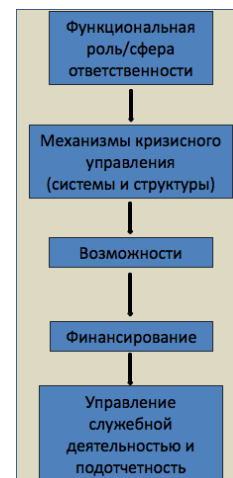
(а) признание и четкое определение мандата и роли ВОЗ в реагировании на чрезвычайные ситуации;

(b) создание эффективных механизмов кризисного управления, – систем и структур – позволяющих ВОЗ играть свою роль;

(с) создание достаточных возможностей для предсказуемого использования этих механизмов кризисного управления;

(d) наличие достаточного и целевого финансирования;

(е) создание эффективного механизма управления служебной деятельностью и обеспечения подотчетности в целях своевременной, систематической и всеобъемлющей оценки принятых Организацией мер чрезвычайного реагирования и внесения изменений в работу Организации, если это будет необходимо.



6. В этой связи в настоящем документе представлен набор из пяти предложений по адаптации, модернизации и реформированию ВОЗ. Если меры, которые содержатся в данных предложениях, будут приняты, Организация будет наделена возможностями, необходимыми для успешного выполнения роли лидера в деле защиты наиболее уязвимых категорий населения от катастрофических последствий чрезвычайных ситуаций для общественного здравоохранения.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 1: МАНДАТ И РОЛЬ ВОЗ В КОНТЕКСТЕ ПРИНЯТИЯ МЕР ПО РЕАГИРОВАНИЮ НА ВСПЫШКИ ЗАБОЛЕВАНИЙ, ГУМАНИТАРНЫЕ И ПРОЧИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

7. На протяжении последнего десятилетия мир всегда ждал от ВОЗ заметной и активной роли в принятии мер по реагированию на любую серьезную чрезвычайную ситуацию, что свидетельствует о стремлении государств-членов и партнеров Организации сделать так, чтобы ВОЗ была глобальным лидером в области реагирования на любые чрезвычайные ситуации, имеющие последствия для общественного здравоохранения. Об этой роли также говорится в уставных функциях Организации, множестве резолюций Ассамблеи здравоохранения¹ и Международных медико-санитарных правилах. Однако для полноценного выполнения этой роли Организации потребуется расширить свой мандат по управлению рисками в условиях чрезвычайных ситуаций и, в частности, свою функциональную роль в принятии ответных мер.

¹ Например, см. резолюцию WHA65.20 «Ответные действия и роль ВОЗ в качестве руководителя кластера здравоохранения для удовлетворения растущих потребностей в области здравоохранения при чрезвычайных гуманитарных ситуациях» (26 мая 2012 г.).

8. Характерной особенностью ВОЗ является традиционный акцент на нормативной деятельности и работе по в высшей степени техническим вопросам. Это привело к формированию в Организации культуры, которая не способствует оперативной деятельности, неотъемлемой составляющей реагирования на чрезвычайные ситуации. Принимая меры по расширению своей роли в этой сфере, Организация должна расширить и подход к своей работе и придавать приоритетное значение таким вопросам, как развитие и сохранение экспертных знаний в сфере ведения практической деятельности, полноценное делегирование полномочий, создающее благоприятные условия для принятия решений во время реагирования на чрезвычайные ситуации, а также гуманизм и беспристрастность, необходимые для обеспечения оказания помощи всем пострадавшим независимо от причины чрезвычайной ситуации.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 2: РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА КРИЗИСНОГО УПРАВЛЕНИЯ ВОЗ

9. Расширение роли и мандата ВОЗ в отношении вопросов готовности и реагирования на вспышки заболеваний, гуманитарные катастрофы и чрезвычайные ситуации требует соответствующего реформирования структур Организации на уровне страновых и региональных бюро и штаб-квартиры, а также создания надлежащих структур, специализирующихся на действиях в условиях чрезвычайных ситуаций.

Системы

10. Существующие сегодня системы ВОЗ предназначены для обслуживания технической и нормативной деятельности Организации. Тем не менее, для обеспечения наличия у Организации полноценной программы реагирования на все типы чрезвычайных ситуаций, крайне важно провести реструктуризацию и специализацию основных систем с тем, чтобы обеспечить возможность оказания поддержки реагированию на чрезвычайные ситуации любой сложности и любого масштаба. Кроме того, надлежащим образом реформированные системы, включая кадровые ресурсы, планирование и управление информацией, должны быть интегрированы и стать составным элементом стандартных операционных процедур программы реагирования на чрезвычайные ситуации.

11. *Системы управления кадровыми ресурсами:* Механизм или набор механизмов, которые обеспечили бы возможность поиска людей с соответствующими навыками, оперативного набора и немедленного развертывания кадровых ресурсов в случае возникновения чрезвычайной ситуации, является основополагающим элементом для выполнения Организацией руководящей роли в этой области. К числу возможных инновационных подходов можно отнести, например, целевое развертывание кадровых ресурсов или заблаговременное формирование прошедших преквалификацию структурированных бригад полевых работников, готовых к быстрой отправке на место для проведения расследования и реагирования на потенциальные вспышки заболеваний. Кроме того, осуществление политики мобильности и ротации могло бы сформировать культуру движения кадров и соответствующие системы.

12. *Системы планирования:* Действующая сегодня в Организации система утверждения и выполнения оперативных планов в случае чрезвычайной ситуации опирается на те же механизмы, которые используются для подготовки всех остальных планов и бюджетов. Данная методология, хотя и верная в теории, на деле лишена гибкости, необходимой для разработки, утверждения и реализации рабочих планов и бюджетов. Расширение существующей системы с включением в нее отдельного механизма чрезвычайного планирования позволило бы решить эту проблему.

13. *Мобилизация ресурсов и финансирование:* Перед деятельностью по составлению бюджетов по реагированию на чрезвычайные ситуации стоят те же задачи, что и перед всей остальной бюджетной работой в Организации: обеспечить соответствие финансирования поставленным целям и его предсказуемость, стабильность, гибкость и прозрачность. При мобилизации необходимых ресурсов для принятия мер реагирования на вспышку вируса Эбола дополнительной трудностью был сам масштаб чрезвычайной ситуации. Для полноценного участия ВОЗ в деятельности по реагированию на все типы чрезвычайных ситуаций важно создать систему финансирования, способную обеспечить как долгосрочное финансирование, так и резкое увеличение потока ресурсов, необходимых для принятия конкретных мер реагирования, надлежащее делегирование полномочий и подотчетность, а также управление финансовыми ресурсами, выделяемыми в пользу не только Организации, но и государств-членов и партнеров.

14. *Системы управления информацией:* ВОЗ привлекает для своей работы некоторых из наиболее талантливых эпидемиологов в мире. Тем не менее, даже превосходной работы по сбору и анализу данных будет недостаточно для разрешения кризисов в области общественного здравоохранения без координированной, надлежащим образом организованной системы управления информацией. Кроме того, национальные системы сбора данных и эпиднадзора должны быть усовершенствованы в целях расширения возможностей по приведению принимаемых мер реагирования в соответствие с постоянно меняющейся эпидемиологической обстановкой.

15. С практической точки зрения в Рамочном механизме реагирования на чрезвычайные ситуации прописаны текущие роли и обязанности ВОЗ и сформулирован единый подход к работе Организации в условиях всех типов чрезвычайных ситуаций¹. Для адаптации указанных систем и расширения возможностей ВОЗ по планированию и принятию неотложных, предсказуемых и комплексных мер с опорой на все организационные ресурсы и с максимально эффективным использованием присутствия

¹ В Механизме реагирования на чрезвычайные ситуации установлены основные обязанности ВОЗ по принятию мер реагирования на чрезвычайные ситуации; описаны действия ВОЗ между моментом получения первого уведомления о событии и моментом объявления события чрезвычайной ситуацией; описаны внутренние процедуры ВОЗ по классификации чрезвычайных ситуаций; установлены стандарты эффективности деятельности ВОЗ по реагированию на чрезвычайные ситуации; определены четыре основных функции ВОЗ в рамках принятия мер по реагированию на чрезвычайные ситуации (лидерство, информация, техническая поддержка и оказание основных услуг); определена роль Группы ВОЗ по глобальному реагированию на чрезвычайные ситуации; прописаны процедуры ВОЗ в сфере принятия ответных мер. См. http://www.who.int/hac/about/erf_.pdf.

в стране необходимо пересмотреть и Рамочный механизм реагирования на чрезвычайные ситуации и внести в него соответствующие изменения.

Структуры

16. Для надежного функционирования систем реагирования на чрезвычайные ситуации требуется четко установленный порядок подчиненности и подотчетности с единым центром принятия решений относительно инцидентов, которые могут иметь место в процессе принятия мер реагирования. Тем не менее, в нынешней структуре ВОЗ деятельность по реагированию на все типы чрезвычайных ситуаций распределена между кластерами, департаментами и техническими подразделениями на всех уровнях Организации. Необходимы структурные изменения для оптимизации и консолидации механизмов реагирования Организации на чрезвычайные ситуации.

17. В качестве первого шага предлагается объединить деятельность по реагированию на вспышки заболеваний и деятельность в области гуманитарного/чрезвычайного реагирования. Наличие такого объединенного отдела, занимающегося глобальным реагированием на все типы чрезвычайных ситуаций, позволило бы добиться максимальной эффективности и результативности деятельности, содействовало бы обеспечению должной подотчетности и дало бы Организации возможность взять на себя ту руководящую роль, которую она должна играть.

18. Чтобы в полной мере использовать опыт, сильные стороны и ресурсы ВОЗ, программы реагирования на чрезвычайные ситуации потребуются объединить на всех трех уровнях Организации, с созданием отделов или подразделений в каждом бюро ВОЗ. Структура будет действовать под началом руководителя или, при принятии мер реагирования, оперативного штаба, которые будут наделены значительными полномочиями. Благодаря этому у программы будет конкретный лидер и четкий порядок подчиненности.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 3: РАСШИРЕНИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ВОЗ И РАЗВИТИЕ СЕТЕЙ И ПАРТНЕРСТВ

19. Понимание опыта, необходимого для реагирования на чрезвычайные ситуации, оказывающие воздействие на общественное здравоохранение и вызванные всеми типами опасностей, имеет важнейшее значение для решения проблем, которые не позволяли ВОЗ оптимальным образом действовать при реагировании на чрезвычайные ситуации.

20. *Кадровые ресурсы (постоянные и резервные):* ВОЗ столкнулась с серьезными проблемами в привлечении и мобилизации необходимого персонала для своих чрезвычайных операций. Это касается не только традиционно привлекаемых к этой работе специалистов в области общественного здравоохранения, но также и лиц со вспомогательными специальностями, в том числе специалистов по логистике, передаче информации, мобилизации местных общин и антропологов. Во многих чрезвычайных ситуациях отсутствие эффективного кадрового резерва существенным образом

ограничило возможности принятия надлежащих ответных мер, соразмерных выявленным потребностям. В ходе текущего кризиса, связанного с вирусом Эбола, стало понятно, что в случае распространения вируса еще на несколько стран, ограниченные возможности ВОЗ в этом районе были бы еще в большей степени ослаблены. Для обеспечения наличия достаточных кадровых возможностей в случае чрезвычайных ситуаций деятельность Организации в области кадровых ресурсов должна состоять из трех элементов:

(a) Наличие на всех уровнях Организации достаточного числа специализированных сотрудников с соответствующим диапазоном квалификаций для надлежащего осуществления текущих программ по оказанию чрезвычайной помощи (в том числе в области эпиднадзора) и обеспечения необходимого кадрового резерва для экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации.

(b) Партнерства ВОЗ сыграли ключевую роль в успешных действиях по реагированию на вспышку вируса Эбола. Тем не менее, партнерские связи, как официальные, так и неофициальные, следует углублять и расширять. Это, в частности, предполагает активное использование существующих платформ, например Глобальной сети оповещения о вспышках болезней и ответных действий (GOARN), Глобального кластера здравоохранения, резервных партнеров, иностранных групп медицинских работников и специальных механизмов, а также создание новых механизмов, например, иностранных групп специалистов в области общественного здравоохранения или эпидемиологии. Это позволило бы сформировать глобальный кадровый резерв для реагирования на чрезвычайные ситуации, который мог бы быть задействован при первой необходимости.

(c) Надежные, хорошо налаженные механизмы работы с другими учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций, внешними партнерами и, при необходимости, частным сектором потребуются расширить и укрепить, что позволило бы создать условия для ответных действий, соизмеримых с масштабами любой чрезвычайной ситуации.

21. *Логистика:* ВОЗ располагает только базовым количеством специалистов в области логистики, имеющих опыт в удовлетворении потребностей общественного здравоохранения в условиях чрезвычайных ситуаций. Этот аспект возможностей ВОЗ необходимо существенным образом укрепить в целях создания организационного потенциала, необходимого для адекватного реагирования на чрезвычайные ситуации и организации своевременных поставок основных материалов и оборудования. Кроме того, четкие процедуры или постоянные связи с другими учреждениями позволили бы Организации мобилизовать опыт и ресурсы в области логистики, имеющиеся у других учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций (например, Всемирной продовольственной программы, Детского фонда Организации Объединенных Наций и других).

22. *Передача информации и взаимодействие со СМИ:* За последнее десятилетие возможности ВОЗ по ведению корпоративной коммуникации были существенным образом улучшены. Тем не менее, стратегическая коммуникация в условиях чрезвычайных ситуаций и внешние связи представляют собой области деятельности, требующие дальнейшего развития в целях более эффективной работы со СМИ во время чрезвычайных ситуаций.

23. *Специалисты по антропологии:* Для эффективного обеспечения готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации необходимо уделять особое внимание культурным нормам и обычаям, поэтому эта работа должна вестись совместно с местными лидерами и лицами, имеющими влияние в местной политической, племенной и религиозной среде, а также женщин и молодежи. Это наглядно иллюстрирует ситуация со вспышкой вируса Эбола: ключевые элементы пакета мер по борьбе с инфекцией, в том числе прослеживание контактов и обеспечение безопасного погребения умерших, зависят от степени вовлечения местных общин, достичь которого можно только за счет эффективной коммуникации, построенной с учетом социально-культурного и политического контекста. Таким образом, работа ВОЗ по управлению рисками и принятию ответных мер должна опираться на должное информационное обеспечение и рекомендации со стороны антропологов. Это позволит лучше понимать и эффективно устранять основные факторы, объясняющие устойчивый характер рискованных форм поведения.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 4: МЕХАНИЗМЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ

24. Центральным элементом обеспечения способности ВОЗ реагировать на все типы чрезвычайных ситуаций, оказывающие воздействие на общественное здравоохранение, является достаточное, устойчивое и целевое финансирование деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций. Необходимо обеспечить наличие достаточного финансирования повседневного функционирования программы ВОЗ по управлению рисками чрезвычайных ситуаций и принятию ответных мер и сформировать резервный бюджет для незамедлительного выделения средств в целях принятия полномасштабных ответных мер, как только будет объявлена чрезвычайная ситуация и возникнет потребность в ответных действиях. Создание специального фонда для чрезвычайных ситуаций по примеру фондов, уже созданных в некоторых региональных бюро, в том числе в регионах Африки и Юго-Восточной Азии, может обеспечить наличие финансовых ресурсов, необходимых для финансирования механизмов ВОЗ по реагированию на чрезвычайные ситуации. Это согласуется с рекомендацией 13 Комитета по обзору функционирования Международных медико-санитарных правил (2005 г.), в отношении вспышки пандемического гриппа (H1N1) – 2009¹. Такой фонд может пополняться за счет начисленных взносов, что позволит обеспечить непрерывность и стабильность финансирования.

¹ См. документ А64/10 «Осуществление Международных медико-санитарных правил (2005 г.): Доклад Комитета по обзору в отношении функционирования Международных медико-санитарных правил (2005 г.) в связи с пандемией гриппа А (H1N1) – 2009 г. Доклад Генерального директора» (5 мая 2011 г.), стр. 26.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ 5: УПРАВЛЕНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ И ПОДОТЧЕТНОСТЬ

25. В программе ВОЗ по управлению рисками чрезвычайных ситуаций и принятию ответных мер следует интегрировать два уровня работы по управлению служебной деятельностью и обеспечению подотчетности. На первом уровне будет обеспечиваться контроль соответствия помощи, оказываемой государствам-членам и местным сообществам, поступившим от них запросам и имеющимся потребностям, а также качества предоставляемой технической поддержки. На втором уровне будет обеспечиваться прозрачность и подотчетность в осуществлении мандата самой программы.

26. Что касается первого уровня управления служебной деятельностью и обеспечения подотчетности, на данный момент существуют основные практические механизмы обеспечения готовности государств-членов, созданные в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (2005 г.), и принятия Организацией мер по реагированию на чрезвычайные ситуации в соответствии с Рамочной программой реагирования на чрезвычайные ситуации. Тем не менее, следует разработать механизмы для оценки, измерения и представления отчетности об институциональной готовности ВОЗ реагировать на любые кризисы в области общественного здравоохранения или вспышки заболеваний, а также о возможностях государств-членов в области чрезвычайного реагирования и эффективности созданных ими систем.

27. Что касается второго уровня, необходимо учредить и применять прозрачную, всеобъемлющую систему обеспечения подотчетности, которая позволит вести тщательную оценку эффективности деятельности в рамках всех компонентов программы ВОЗ по управлению рисками и реагированию на чрезвычайные ситуации. Такая система должна быть составным элементом программы реагирования на чрезвычайные ситуации. Наличие и систематическое применение такой системы измерения эффективности работы ВОЗ могло бы позволить оценивать в режиме реального времени и ретроспективно решения и меры, принимаемые в рамках реагирования на вспышку вируса Эбола. Но, возможно, еще важнее было бы располагать такой возможностью оценки в режиме реального времени на случай будущих чрезвычайных ситуаций. Подобный механизм внес бы существенный вклад в создание в Организации прочной культуры подотчетности за соблюдение собственных стандартов и в работу по представлению государствам-членам всеобъемлющей, прозрачной отчетности.

28. Исполнительному комитету настоятельно предлагается рассмотреть вопрос о принятии резолюции в соответствии с рекомендациями, содержащимися в настоящем документе.

= = =