



Институт
Современного
Развития

Сергей Кулик

ГЛОБАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ЗДОРОВЬЯ:

КРАТКИЙ ЭКСКУРС В ИСТОРИЮ

Всемирные отголоски драматических событий в Китае, где нарастает эпидемия коронавируса, выдвигают наверх в повестке мирового сообщества вызовы глобальной безопасности здоровья (в международной терминологии, global health governance). ИНСОР не один год исследует эту тему, поднимая ее, в том числе, на совместных дискуссионных площадках с авторитетными «мозговыми центрами». Нынешняя «чрезвычайка» заставляет вернуться к этой проблематике и, надеемся, подвигнет наше экспертное сообщество к более внимательному ее изучению — желательно, на постоянной основе.

К сожалению, в отличие от других ведущих государств мира, в России — явный дефицит экспертных ресурсов, которые бы занимались глобальной безопасностью здоровья, особенно в связке с сопутствующими рисками и вызовами планетарного и регионального охвата. Наблюдается явный перекоп в пользу анализа военных и военно-политических угроз — т. н. «традиционных» угроз безопасности. Многие же из новых, нетрадиционных угроз с их возможными трагическими

последствиями для всей планеты еще ожидают должного внимания. К их числу относится и глобальная безопасность здоровья. Это при том, что еще совсем недавно Россия была среди тех, кто продвигал эту проблематику в верхние строчки международной повестки.

В этой связи представляется полезным ознакомить читателей с некоторыми материалами по глобальной безопасности здоровья — конечно, в контексте нынешних событий. Но для начала краткий экскурс в историю международного взаимодействия и несколько слов о вкладе России.

Глобальная безопасность здоровья — одно из важнейших направлений международной координации. Эта тема была одной из приоритетных во время российского председательствования в «Группе восьми» в 2006 г. и при подготовке к нашему председательству в этой же Группе в 2014 г. Россия приобрела довольно высокую квалификацию и опыт в этой сфере управления глобальными рисками.

За последние пару десятилетий в мире распространилось понимание того, какую значительную угрозу безопасности личности, государств и мирового сообщества могут нести заболевания и эпидемии, началась разработка долговременных подходов по преодолению таких угроз. Глобальная безопасность здоровья была увязана с политическими и экономическими интересами государств, в определенной мере были переформатированы приоритеты ответственности Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), произведены серьезные изменения Международных медико-санитарных правил (МСПП), касающиеся в том числе обязательств всех государств обмениваться информацией и опытом в случае обнаружения рисков эпидемий для своевременного реагирования.

Существенный вклад в развитие инициатив и программ внесла «Группа восьми» с участием России. По отмашке или при поддержке Группы за последние годы возникли и успешно

работают Глобальная инициатива по искоренению полиомиелита, Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации, Глобальный фонд по борьбе с ВИЧ/СПИД, туберкулезом и малярией, Механизм предварительных обязательств по закупкам вакцин, Мускокская инициатива по борьбе с детской и материнской смертностью (по названию места проведения одного из саммитов Группы) и др. Напомним также, что во время российского председательства в 2006 г. была принята стратегия по борьбе с инфекциями.

Во многом именно усилиями участников «восьмерки» объясняются заметные успехи в борьбе с ВИЧ/СПИД, малярией и туберкулезом. Весьма заметен вклад Группы в успех Глобальной инициативы по искоренению полиомиелита.

В 2014 г. российское председательство планировало уделить большое внимание глобальному сотрудничеству в сфере здравоохранения, борьбы с инфекциями и неинфекционными заболеваниями (НИЗ). Фактически речь шла о том, чтобы в рамках «восьмерки» началось обсуждение формирования интегрированного подхода в глобальном управлении рисками для здоровья.

Для объяснения сути такого подхода ограничимся двумя примерами. Возьмем далекую, казалось бы, тему противодействия международному терроризму. Одна из главных задач здравоохранения по-прежнему состоит в расширении программ вакцинации населения развивающихся стран. Однако радикальные группы и альянсы («Талибан», «Боко Харам» и др.) на подконтрольных им территориях препятствовали деятельности организаций, занятых такой работой. Известны случаи убийств занимавшихся вакцинацией сотрудников и их охранников.

В повестке глобального здравоохранения все большее место занимают вопросы безопасности продуктов питания. Эти продукты — источник около 70% инфекций. Глобализация цепи поставок пищевых продуктов обуславливает необходимость

укреплять продовольственную безопасность на мировом уровне. Этими вопросами также предстояло серьезно заняться на саммите «восьмерки» в 2014 г.

В целом, «Группа восьми» (особенно после российского председательства 2006 г.) стала одним из лидеров среди мировых и региональных площадок, участвующих в решении проблем глобальной безопасности здоровья. Она не только выдвигала разного рода инициативы (добавим Аквильскую инициативу 2009 г. по продовольственной безопасности), но одновременно оказывала серьезное содействие специализированным мировым институтам и механизмам, в том числе Всемирной организации здравоохранения.

В этой связи полезно напомнить, что при подготовке своего председательства в 2014 г. Россия активно пользовалась «мультистейкхолдерной» моделью. В международном сообществе, а не только среди членов «восьмерки» укреплялось и продолжает укрепляться мнение о необходимости шире привлекать к внутри- и межгосударственной работе в рамках формальных и неформальных механизмов представителей бизнеса (в том числе крупных фармацевтических компаний) и НКО, специализирующихся на этом направлении. И Москва при подготовке к несостоявшемуся саммиту «восьмерки» наладила такой диалог не только в формате обсуждения с партнерами по Группе, но и в самой России.

К сожалению, решение других членов «клуба» о временном реформатировании Группы с заморозкой участия России, которая была в ней одним из основных «моторов» в преодолении мировых вызовов безопасности здоровья, отнюдь не способствовало эффективности глобального управления в этой сфере. Более того, складывается впечатление торможения активности самой Москвы на этом направлении международного сотрудничества.

При успешном же завершении председательства России в «восьмерке» интерес ее властей, скорее всего, нарастал бы и

дальше, в том числе в стимулировании вовлечения отечественного делового сообщества. Москва по своим каналам также постаралась бы усилить воздействие на механизмы сотрудничества в планетарном масштабе.

Вместе с тем, при всех очевидных успехах уровень международной кооперации пока не обеспечивает должного решения накопившихся проблем и достаточного реагирования на появление новых. Постоянно растут риски распространения и возникновения инфекций. Усложняются вызовы устойчивости к бактериальным заболеваниям. Несмотря на возможности эффективного противодействия значительной части инфекционных заболеваний, на эту часть приходится почти половина смертей в бедных государствах мира.

Традиционно в приоритетах международных структур, в частности, ВОЗ, находились инфекционные заболевания. Сейчас же на одно из первых мест в глобальной повестке выдвинулась тема неинфекционных заболеваний. Она все активнее обсуждается в ООН и ВОЗ. К НИЗ относятся рак, диабет и др., и на них приходится основная часть смертей. Существенное увеличение случаев таких заболеваний оказывает все более сильную нагрузку на национальные системы здравоохранения и финансовые ресурсы. Экономические издержки от распространения НИЗ растут — причем и в развитых государствах.

Государства несут огромные экономические потери также из-за возникновения новых инфекций. При этом прогнозируется, что данный процесс продолжится. Однако существующие механизмы допускают серьезные просчеты. Один из последних примеров, полезный для оценки нынешней ситуации с китайским коронавирусом, — эпидемия вируса Эбола. Она — свидетельство того, как риск-менеджмент дает сбой, переходя в стадию кризисного регулирования. В том числе из-за неповоротливости ВОЗ.

Но и в кризисном управлении успехи в борьбе с вирусом чаще приписывают не ВОЗ или другим специализированным

международным и региональным структурам, а коалиции (coalition of the willing) с участием нескольких ведущих стран вместе с Европейским союзом. Это подтолкнуло ряд исследователей активнее искать форматы модернизации нынешних механизмов.

В целом проблемы здравоохранения оказывают все более заметное негативное воздействие на социальное и экономическое состояние стран мира, особенно развивающихся. Поэтому экономические и финансовые соображения играют не последнюю роль в планах укрепления глобальных механизмов здравоохранения. В свою очередь, во внешнем сотрудничестве немаловажное значение имеют мотивы предотвращения внутренних рисков, связанных с нежелательными социальными и даже политическими последствиями различных заболеваний.

Перед ведущими участниками международных механизмов, призванных заниматься глобальной безопасностью здоровья, стоят такие актуальные задачи, как расширение возможностей для предупреждения новых инфекций и должного реагирования на них, усиление сотрудничества по профилактике инсультов, увеличение масштабов программ иммунизации. Эти задачи начали появляться в верхних папках приоритетов специализированных структур ООН и ряда государств.

Пока не все осознают усиливающуюся взаимосвязь вопросов безопасности здоровья с другими вопросами мирового развития. Это проявляется, например, в дефиците должной координации механизмов в рамках ООН, а также в недостаточном внимании части ведущих мировых площадок к этой проблематике. С учетом важной роли России в глобальных процессах, ее потенциала в укреплении глобальной безопасности здоровья и несмотря на печальный опыт ее последнего председательства в «восьмерке», эту тему нужно развивать на таких форумах с российским участием, как «Группа 20», профильных площадках ООН — наряду с региональными и иными форматами.

О важности таких форматов свидетельствует проблема финансирования. После относительно благоприятного периода здесь, с началом финансово-экономического кризиса, стали возникать заметные трудности. В свою очередь, наметившийся дефицит ресурсов высветил недостатки дублирования международных механизмов и пониженную отдачу от программ помощи. Поэтому особую актуальность приобретают задачи оптимизации управления профильными национальными, региональными и международными структурами и координации их взаимодействия. Политический же импульс более эффективной реализации задач и призваны давать такие авторитетные форумы, как «Группа 20».

Вместе с тем, учитывая, что основная часть средств в «общую копилку» предоставляется государствами, весьма затруднительно работать над долгосрочным планированием работы по решению мировых проблем безопасности здоровья — ведь национальные обязательства, как показывает практика, могут быстро меняться под предлогом возникновения трудностей разного рода. Поэтому одна из наиболее сложных задач состоит в нахождении источников, использование которых было бы четко предсказуемо в обозримый период. Взаимодействие и координация усилий ведущих игроков и международных площадок могли хотя бы частично помочь ее решению.

При обсуждении глобальной безопасности здоровья нужно продолжать вовлекать, в том числе в России, деловые круги для расширения финансовой и иной поддержки международных инициатив. Ведущие глобальные и региональные площадки должны усилить политические сигналы, призванные серьезно заинтересовать эти круги в решении национальных, региональных и мировых проблем безопасности здоровья как важной части всего комплекса мирового развития.

Тема глобальной безопасности здоровья — одна из центральных в глобальном управлении, в том числе рисками. Среди последних — новые горизонты биотехнологий. Они могут

позитивно или негативно воздействовать на эту безопасность с широкими последствиями, в том числе для национальной безопасности и стабильности миропорядка в целом. Даже оставляя в стороне террористические действия, возможно говорить, что новые технологии могут быть масштабно использованы во вред человеку.

Отсюда возникает проблема всемирного охвата: нужно ли запрещать определенные биотехнологии и как это сделать с жесткими гарантиями для всего мира. Из этого вытекает задача для глобального управления по выработке новых и во многом беспрецедентных правил (общих протоколов) по ограничению исследований или вывода на рынок уже готовых лабораторных продуктов. Пока эти правила не разработаны, а существующие запреты, например, на клонирование человека, таковы, что могут обходиться отдельными государствами. В целом ключевой вопрос — механизм адекватного и устраивающего всех контроля за приостановкой, торможением или просто запретом исследовательских работ в области биотехнологий и биомедицины.

Вопрос разработки таких договоренностей, с учетом нашего высокого научного потенциала в этой сфере и официальных планов на ускорение программ в биотехнологиях и биомедицине, требует дальнейшего вовлечения России в механизмы и переговорные площадки по управлению процессами укрепления глобальной безопасности здоровья. Тем более, что пока такие риски недостаточно обсуждаются в рамках международных организаций и форумов (включая ООН) — сравнительно с другими вызовами, о которых говорилось выше, и имея в виду вероятные характер и масштабы таких рисков уже в обозримом будущем.