

Стратегический подход ВОЗ к усилению мер политики и программ в области сексуального и репродуктивного здоровья



Всемирная организация
здравоохранения

Стратегический подход ВОЗ к усилению мер политики и программ в области сексуального и репродуктивного здоровья

© Всемирная организация здравоохранения, 2008 г.

Все права зарезервированы. Публикации Всемирной организации здравоохранения могут быть получены в Отделе прессы ВОЗ, Всемирная организация здравоохранения, 20 Avenue Appia, 1211 Geneva 27, Switzerland (тел.: +41 22 791 3264; факс: +41 22 791 4857; электронная почта: bookorders@who.int). Запросы для получения разрешения на воспроизведение или перевод публикаций ВОЗ - будь то для продажи или для некоммерческого распространения - следует направлять в Отдел прессы ВОЗ по указанному выше адресу (факс: +41 22 791 4806; электронная почта: permissions@who.int).

Обозначения, используемые в настоящем издании, и приводимые в нем материалы ни в коем случае не выражают мнения Всемирной организации здравоохранения о юридическом статусе какой-либо страны, территории, города или района, их правительствах или их границах. Пунктирными линиями на картах показаны приблизительные границы, в отношении которых пока еще не достигнуто полного согласия.

Упоминание конкретных компаний или продукции некоторых изготовителей не означает, что Всемирная организация здравоохранения отдает им предпочтение по сравнению с другими, которые являются аналогичными, но не упомянуты в тексте. Исключая ошибки и пропуски, наименования патентованной продукции выделяются начальными прописными буквами.

Все разумные меры предосторожности были приняты ВОЗ для проверки информации, содержащейся в настоящей публикации. Тем не менее, опубликованные материалы распространяются без какой-либо четко выраженной или подразумеваемой гарантии. Ответственность за интерпретацию и использование материалов ложится на пользователей. Всемирная организация здравоохранения ни в коем случае не несет ответственности за ущерб, связанный с использованием этих материалов.

Отделе подготовки документов ВОЗ, Женева, Швейцария

Имеея перед собой задачу воплотить идеалы Целей развития тысячелетия, Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) и других глобальных саммитов последнего десятилетия, лица, принимающие решения, а также руководители программ в области сексуального и репродуктивного здоровья, задаются вопросами о том, каким образом они смогут:

- повысить доступность и качество планирования семьи и других услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья;
- увеличить количество родов в присутствии квалифицированного медицинского персонала, а также улучшить систему преемственности услуг;
- сократить количество абортoв и улучшить качество существующих услуг по проведению абортoв;
- предоставить информацию и услуги, отвечающие потребностям молодых людей; и
- объединить профилактику и лечение инфекций половых органов (в том числе ВИЧ/СПИДа) с другими услугами в области сексуального и репродуктивного здоровья.

Чтобы помочь найти ответы на эти и другие подобные вопросы, более 25 стран уже пользовались Стратегическим подходом к усилению мер политики и программ в области сексуального и репродуктивного здоровья, разработанным под эгидой ВОЗ. Обычно Стратегический подход применяют государственные здравоохранительные программы, в сотрудничестве с неправительственными организациями и международными агентствами. Он сводится к трехэтапному процессу, а именно: оказание содействия странам в оценке потребностей и приоритетов в области репродуктивного здоровья, тестирование адаптированных изменений в области политики и программ для достижения потребностей, и, затем, расширение масштабов внедрения мероприятий, которые оказались успешными. Несмотря на то, что изначально он был протестирован в 1993 г. в качестве систематического подхода к внедрению противозачаточных средств, Стратегический подход был адаптирован для разрешения ряда других вопросов в области сексуального и репродуктивного здоровья, и зарекомендовал себя успешным методом усиления мер политики и программ. Восемь стран дважды использовали данный подход, сосредоточив внимание на различных проблемах. В таблице 1 приведены отдельные примеры его использования.

Таблица 1. Примеры использования Стратегического подхода

Страна/регион	Решаемые вопросы
Эфиопия Лаосская Народно- Демократическая Республика Мьянма Раджастан, Индия Юннань, Китай	Внедрение комплексной политики и программ в области репродуктивного здоровья
Бразилия Китай Гана Латвия	Инфекции половых органов, включая ВИЧ/СПИД
Боливия Непал Парагвай	Материнское здоровье и планирование семьи
Бразилия Чунцин, Китай Оман Вьетнам Замбия	Внедрение контрацептивов и качественная помощь в планировании семьи
Молдова Монголия Румыния Вьетнам	Предупреждение небезопасных абортов
Кыргызстан	Здоровье подростков
Боливия Уттар-Прадеш, Индия	Рак шейки матки

Стратегический подход объединяет принципы и практики общественного здравоохранения, общественных и управленческих наук с принципами МКНР и ее главными подходами:

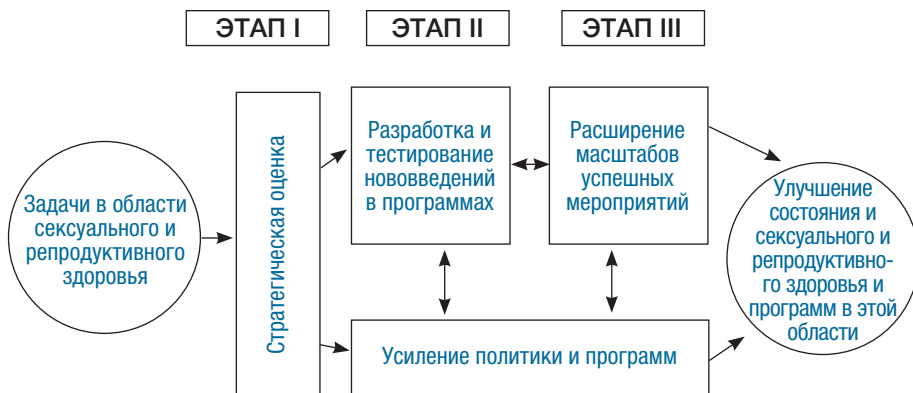
- **поэтапный процесс реализации**, объединяющий оценку, пилотное тестирование и расширение масштабов деятельности;
- **системная структура** для выделения значимых факторов для принятия решений относительно подходящих услуг;
- **философия репродуктивного здоровья** в отношении репродуктивных прав, гендерного равенства и равных возможностей;

- упор на обеспечение равного доступа к медицинской помощи и на повышение ее качества с тем, чтобы услуги были ориентированы на клиентов и отвечали потребностям сообществ;
- совместный процесс с целью учета интересов всех соответствующих заинтересованных сторон; и
- сопричастность стран процессу и результатам.

Трехэтапный процесс усиления мер политики и программ

Стратегический Подход ориентирован на конечную цель – более мощные учреждения для увеличения масштабов программы, долгосрочные услуги и эффективная политика – все это приведет к улучшению доступа к помощи и к повышению ее качества. Осуществление Стратегического Подхода предполагает три этапа: (1) стратегическую оценку с целью выявления потребностей и приоритетов; (2) тестирование здравоохранительных нововведений в ограниченных масштабах; и (3) расширение масштабов с тем, чтобы отдачу от подтвержденных инноваций получили больше людей. На каждом этапе достигаются разнообразные результаты, усиливающие программы и меры политики и способствующие улучшению сексуального и репродуктивного здоровья, как это показано на рисунке 1. Этот постепенный процесс призван обеспечить принятие стратегических решений и последующее инвестирование средств в программы на основе доказательных данных об эффективности в местных условиях и вкладе заинтересованных сторон.

Рисунок 1. Процесс реализации Стратегического подхода



Первым этапом является стратегическая оценка, состоящая в анализе текущей ситуации и альтернативных подходов к решению той или иной проблемы. После сбора и анализа существующей информации междисциплинарная коллегиальная группа с участием главных лиц, принимающих решения, проводит полевые работы. Проводится сбор новых данных с использованием преимущественно качественного подхода, состоящего в проведении интервью и наблюдений. Проведение на протяжении этого процесса консультаций с заинтересованными сторонами облегчает нахождение консенсуса относительно рекомендаций о новых или пересмотренных мерах политики и внесении улучшений в обслуживание, управление программами и мероприятиями на уровне сообществ.

На следующем этапе рекомендуемые инновации в здравоохранении, а именно новые или модифицированные технологии, услуги или методы, разрабатываются или адаптируются а затем проводится пилотное тестирование в ограниченном масштабе на различных уровнях системы здравоохранения. Инновации часто включают в себя процессы, направленные на усиление участия сообществ; инструменты, руководства и протоколы; учебные материалы и образовательные подходы; деятельность по организационному развитию, а также реализацию политики. Оценка, используя качественный и количественный исследовательские методы, является важной основой для определения осуществимости, приемлемости, эффективности и долгосрочности инноваций в определенных условиях, а также определения того, действительно ли мероприятия улучшат доступ и качество медицинской помощи.

После того, как исследование определит, что же является эффективным в условиях существующих возможностей и ограничений, разрабатывается стратегия для расширения масштабов мероприятий, доказавших свою действенность. Успешное расширение масштабов деятельности требует руководства со стороны ресурсной группы или организации для обеспечения сохранения важнейших элементов инноваций при охвате ими новых областей. Значительное внимание уделяется созданию потенциала в области мер политики, технического, программного и управленческого потенциала, имеющего решающее значение для успеха. Расширение программ и разработка мер политики подкрепляются с помощью непрерывного обмена результатами, информацией о процессах информационно-разъяснительной работы и мобилизации сообществ. Характер и темпы стратегии расширения масштабов деятельности варьируют в зависимости от особенностей сектора здравоохранения, а также от более общей политической и социально-культурной среды и

имеющихся ресурсов и часто находятся под влиянием изменений в руководстве и перемен в национальных приоритетах.

Руководящие принципы Стратегического подхода

Системная структура

Стратегический подход использует системную структуру (рисунок 2), акцентирующую внимание на многочисленные критические факторы, влияющие в совокупности на осуществимость, приемлемость, эффективность и долгосрочность мероприятий по улучшению состояния репродуктивного здоровья. Системный взгляд служит напоминанием о том, что способность новой технологии или услуги улучшить доступ и качество медицинской помощи должна оцениваться в контексте системы здравоохранения в целом, а не только по достоинствам самого мероприятия. Внимание к динамическому взаимодействию между элементами структуры определяет принятие решений на протяжении всех трех этапов осуществления Стратегического подхода.

Рисунок 2. Системная структура, определяющая Стратегический подход



Философия сексуального и репродуктивного здоровья

Стратегический подход реализует на практике уважение к универсальным этическим принципам относительно обеспечения прав человека, свободы личности и достойного отношения и рассматривает эти принципы как жизненно важную основу функционирования системы здравоохранения. Подход проникнут ценностями репродуктивных прав, гендерного равенства и расширения возможностей женщин, изложенными МКНР и другими международными форумами. Данце концепции официально признают, что женщины не только несут наибольшее бремя проблем сексуального и репродуктивного здоровья, но и то, что многие из этих проблем являются следствием стойких проявлений гендерного неравенства, в том числе относительной нехватки у женщин власти и влияния как в общественной, так и в частной жизни.

Упор на равный доступ и качество

В центре внимания Стратегического подхода - обеспечение равного доступа и улучшение качества медицинской помощи, поскольку это является благоприятствующими факторами, облегчающие равный доступ к качественным услугам. Меры достижения этих целей часто включают укрепление систем подготовки кадров, надзора, логистики, информации и преемственности служб; обновление или внедрение технических руководящих указаний, а также адвокатирование изменений в политике.

Совместный процесс

Основу Стратегического подхода составляет выслушивание широкого круга заинтересованных сторон и восприятие их знаний. Это способствует учету мнений и потребностей членов сообществ и руководителей женских, молодежных и иных общинных организаций, а также лиц, принимающих решение в политике, руководителей программ, поставщиков услуг, исследователей и технических экспертов - все это облегчает достижение консенсуса между ними, повышая таким образом вероятность выработки устойчивых мер политики и программ.

Сопричастность стран

Стратегический подход принятие решений возлагает на национальных участников. Этот процесс определяется политикой и программой в области репродуктивного здоровья, сформулированными возглавляемой страной группой в консультации с заинтересованными сторонами. Технические и донорские учреждения выступают в

роли партнеров, обеспечивая методологическую помощь, поддержку и содействие.

Осуществление Стратегического подхода на практике

Опыт Бразилии, Вьетнама и Замбии иллюстрирует разнообразие результатов, получаемых с помощью Стратегического подхода. Гибкость методологии позволила каждой стране производить доработку при сохранении основных элементов. Все три страны начали с оценки необходимости внедрения противозачаточных средств в более широком контексте сексуального и репродуктивного здоровья.

Система здравоохранения **Бразилии** отличается высокой степенью децентрализации, и поддержка услуг здравоохранения, предоставляемых государственным сектором, возложена в значительной мере на муниципальные органы власти. В результате стратегической оценки в одном муниципалитете был начат проект экспериментальных исследований с целью тестирования всеобъемлющей модели обеспечения услуг в области репродуктивного здоровья. Местные власти, поставщики услуг и женские общественные организации совместно разрабатывали, осуществляли и контролировали интервенции, а именно: разрабатывали ориентированные на клиентов системы записи на прием и предоставления услуг, обучение поставщиков услуг консультированию и гендерным аспектам, и создание центра направления к специалистам по репродуктивному здоровью, обслуживающего мужчин и подростков. Результаты исследования показали, что с помощью протестированной модели можно добиться значительного и устойчивого роста наличия медицинской помощи, доступа к ней и ее качества в условиях стесненной в средствах системы муниципального здравоохранения. Эта инновация была затем модифицирована и успешно воспроизведена в четырех других муниципалитетах.

В результате оценки этого процесса расширения масштабов было выявлено углубление пользования услугами и устойчивое повышение качества помощи даже там, где имеют место финансовые и административные затруднения. Новые регионы и муниципалитеты обратились за поддержкой с целью воспроизведения этого подхода и модели, и сегодня инновации охватили более 20 муниципалитетов. В центре бразильской стратегии расширения масштабов деятельности находится совместная программа обучения, ориентированная

на развитие организаций, компетентность поставщиков услуг и расширение возможностей сообществ. С появлением у муниципалитетов возможностей для обучения и предоставления услуг они учреждают собственные центры обучения в области репродуктивного здоровья для подготовки поставщиков услуг для себя и соседних муниципалитетов. Электронная сеть использует Интернет для связи между инструкторами и муниципальными работниками страны, обеспечивая постоянные возможности в области обучения.

Стратегический подход был использован во второй раз, когда министерство здравоохранения заказало стратегическую оценку ситуации с ВИЧ/СПИДом в городах, расположенных вдоль протяженных международных границ Бразилии. На основе полученных выводов были идентифицированы водители грузовиков как особо уязвимый контингент, требующий усилий по профилактике и лечению ВИЧ/СПИДа. В рамках исследования, проводимого в сотрудничестве с программой борьбы с ВИЧ/СПИДом одного муниципалитета, тестируются возможность и результаты обеспечения на пограничных КПП мобильных услуг по профилактике и лечению. Комплексное оказание услуг включает проведение скрининга на гипертонию и диабет, образовательную деятельность, профилактику и лечение инфекций передаваемых половым путем, и тестирование и консультирование на ВИЧ. Ожидается, что в случае успеха, оказание этих важных услуг указанной труднодостижимой группе населения будет начато в других точках. Стратегический подход также был использован в штате Чеара на северо-востоке Бразилии с целью улучшения профилактики и лечения инфекций половых органов в рамках программы штата по ВИЧ/СПИДу.

Во **Вьетнаме** Стратегический подход был применен в рамках высокоцентрализованной и демографически ориентированной программы планирования семьи. Из стратегической оценки (этап 1) следовало, что повышение качества медицинской помощи, оказываемой существующими службами, имеет более высокую приоритетность, чем внедрение новых противозачаточных средств. Тем не менее, правительство стремилось повысить доступность инъекционного противозачаточного средства депо-медроксипрогестеронаацетата (ДМПА). Поэтому на следующем этапе внимание было сосредоточено на разработке и тестировании мероприятий по обеспечению услуг в поддержку внедрения ДМПА при одновременном повышении качества помощи, оказываемой в рамках планирования семьи.

Протестированные в четырех округах, эти инновации показали, что внедрение нового метода может расширить имеющийся у женщин выбор и что качественная медицинская помощь ведет к

росту показателей продолжения пользования противозачаточными средствами. Затем инновации были сконструированы в виде управленческого “набора инструментов” для постепенного расширения охвата во всех округах 21 провинции. Органы власти провинций и округов познакомились с этим набором инструментов на встречах по вопросам политики и совместных семинарах. После первоначального охвата 21 провинции, правительство Вьетнама продолжает тиражировать и расширять мероприятия во всех 64 провинциях. Правительство также приняло решение вновь использовать этот процесс для разработки стратегий сокращения масштабов нежелательных беременностей и повышения безопасности и качества абортов.

На опыт **Замбии** наложили печать реформы в секторе здравоохранения, многочисленные политические изменения и последствия ВИЧ/СПИДа. В результате стратегической оценки была выявлена необходимость коренных изменений в предоставлении услуг в области сексуального и репродуктивного здоровья, и особенно в составе ограниченного набора противозачаточных методов. Последующие мероприятия в области политики и программ включали постепенное изъятие из государственного сектора оральных противозачаточных средств высокой дозировки и разработку удобных для пользователей инструкций для служб планирования семьи. В результате операционного исследования, которое было проведенного в трех сельских здравоохранительных округах одной провинции, был разработан и протестирован комплекс мероприятий. Комплекс мероприятий включал в себя применение трех новых противозачаточных средств, набор руководств для самостоятельного изучения для поставщиков услуг и дальнейшего надзора, а также мобилизацию сообществ, состоящую в активном вовлечении жителей деревень в организацию и предоставление услуг в области репродуктивного здоровья.

Благодаря этому комплексу возросли применение и непрерывность использования противозачаточных средств, и произошло наглядное улучшение качества медицинской помощи. Провинциальные и центральные власти решили, что масштабы использования этой модели обслуживания следует расширить во всех восьми округах провинции. Округам было позволено определять, учитывая местные потребности и условия, наиболее подходящие средства для достижения общего набора стандартов качества и необходимые для этого соответствующие инвестиции. Ключевым направлением процесса увеличения масштабов деятельности стала максимизация дефицитных ресурсов путем укрепления связей между округами.

Сегодня округа проводят совместное обучение: совместно закупают оборудование, материалы и товары, и сотрудничают в проведении мероприятий, которые осуществлялись прежде самостоятельно.

Практическая методология на основе фактических данных

В результате оценки Стратегического подхода был сделан вывод о том, что он открыл новую страницу благодаря применению системного подхода в отношении мер политики и программ в области сексуального и репродуктивного здоровья. В странах, где применяется этот подход, управляющие кадры, исследователи и другие лица выяснили, что его практическая методология, основанная на фактических данных, приносит позитивные результаты.

Для получения дополнительной информации о Стратегическом подходе и связанном с ним опыте стран просьба посетить веб-сайт http://www.who.int/reproductive-health/strategic_approach/index.htm.