

Article

## ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПАНДЕМИИ COVID-19: ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Денис Кузнецов\*  
Илья Коновалов\*\*

DOI 10.24833/2073-8420-2020-3-56-3-16



***Введение.** В формировании системы глобального управления в сфере здравоохранения ведущая роль закреплена за Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), входящей в «семью» Организации Объединенных Наций. С усиливающейся глобализацией одновременно обостряются проблемы безопасности личности, связанные с ускоренным распространением опасных для человека инфекций, принимающим характер эпидемий и пандемий. Столкнувшись с пандемией COVID-2019 ВОЗ обнаружила ряд структурных проблем, которые не позволяют ей успешно выполнять возложенные на нее регулирующие и координирующие функции.*

***Материалы и методы.** Методологически исследование опирается на критический анализ различных актуальных официальных и неофициальных источников, а также функциональный и хронологический методы.*

***Результаты исследования.** В статье рассматривается, каким образом ВОЗ реагировала на развитие пандемии, с какими объективными и субъективными проблемами она столкнулась, в чем заключаются ее «сбои» и как они могут быть преодолены через реформирование. Делается вывод о том, что несмотря на наличие (хотя и ограниченного) опыта в борьбе с массовыми инфекциями, ВОЗ не смогла в последние десятилетия провести необходимые структурные реформы, нацеленные на повышение эффективности данной организации. Авторы статьи рассматривают, каким образом «сбои» в функционировании ВОЗ повлияли на репутацию Организации, а также к каким последствиям это может привести.*

---

\* **Кузнецов Денис Андреевич**, кандидат политических наук, преподаватель кафедры мировых политических процессов, сотрудник Центра комплексного китаеведения и региональных проектов, МГИМО МИД России, Москва  
e-mail: kuznetsov.d.a@my.mgimo.ru  
ORCID ID: 0000-0001-6265-2774

\*\* **Коновалов Илья Сергеевич**, студент программы «Мировая политика», Факультет управления и политики МГИМО МИД России, Москва  
e-mail: iliakonov2@gmail.com  
ORCID: 0000-0003-2954-5621

*Обсуждение и заключение.* ВОЗ остается ключевым институтом, на который возложена функция формирования системы глобального управления в сфере здравоохранения. При этом взаимоотношения Организации с национальными государствами, ее «оторванность» от национальных комплексов здравоохранения, проблемы финансирования, ответственности и неэффективность координирующей функции обуславливают снижение этой центральной роли. В условиях глобализации этот фактор способствует ослаблению международной безопасности, так как отсутствие эффективного управления пандемиями обостряет проблемы национальной стабильности и безопасности личности.

### Введение

Среди многочисленных угроз международной безопасности и безопасности личности одной из центральных проблем остается обеспечение стабильной и эффективной системы глобального управления в сфере здравоохранения [1]. В эпоху глобализации и растущей взаимозависимости стран стало очевидно, что многовековой опыт борьбы с угрозами здоровью человека и усилия применяемые на национальном уровне для противостояния угрозам общемирового масштаба является недостаточным, так как предпринятые на уровне отдельного государства меры не способны сдержать распространение болезней за его пределы [2]. Решением подобной проблемы могло стать, и впоследствии стало, создание международной организации, целью которой было определено формирование глобальной системы здравоохранения, способной при этом противостоять глобальным угрозам здоровью человека [3; 4].

Попытки осуществлять межгосударственное сотрудничество в сфере здравоохранения имеют многовековой опыт, а первой организацией в сфере межгосударственного сотрудничества по борьбе с распространением заболеваний стал образованный в 1839 году Константинопольский высший совет здравоохранения, который осуществлял контроль в портах Османской Империи за распространением свирепствовавших тогда холеры и чумы<sup>1</sup>. В 1851 году в Париже прошла Первая международная санитарная конференция, на которой была подписана Первая Международная санитарная конвенция. И хотя через 14 лет она

была денонсирована Португалией и Сардинией, её опыт позволил мировому сообществу в последующие годы активизировать усилия по созданию единого международного органа. В 1923 году такой орган, получивший название МОЗ – Международная организация здравоохранения, был создан, а уже следующим шагом станет учреждение Всемирной организации здравоохранения в 1946 году в рамках “семьи ООН” [5]. Идеи о создании ВОЗ звучали еще в 1945 году на встрече представителей стран на конференции по вопросу создания Организации Объединенных Наций, сам же устав был принят на Международной конференции здравоохранения в Нью-Йорке 22 июня 1946 года, который вступил в силу 7 июля 1948 года – с тех пор эта дата вошла в историю как Всемирный день здоровья<sup>2</sup>.

В своей деятельности Всемирная организация здравоохранения руководствуется принципами, изложенными в преамбуле Устава, в ряду которых здоровье человека рассматривается как одно из базовых прав человека без различия расы, религии, политических убеждений, экономического или социального положения, и это право является одним из основных факторов в достижении мира и безопасности. За годы своего существования ВОЗ инициировала большое число программ, направленных на сдерживание и ликвидацию трансконтинентальных и региональных эпидемий и улучшение состояния систем здравоохранения во многих странах мира в соответствии со статьей 2 Устава организации, наделяющую ВОЗ полномочиями действовать в качестве руководящего и координирующего органа в международной работе в области здраво-

<sup>1</sup> История ВОЗ / Всемирная организация здравоохранения, 2020. URL: <https://www.who.int/ru/about/who-we-are/history>

<sup>2</sup> Ibid.

охранения. В настоящей статье предлагается рассмотреть «сбой» Всемирной организации здравоохранения в её работе по урегулированию и сдерживанию бушующей на данный момент в мире коронавирусной инфекции, которая, по мнению авторов статьи, во многом обнажила её низкую эффективность в сфере борьбы с пандемией планетарного масштаба и обострила необходимость реформирования. В условиях, когда пандемия приобретает все более угрожающие масштабы для здоровья и жизни миллиардов людей и трансформирующий характер на эволюцию системы международных отношений [6; 7; 8], приводит к переосмыслению роли государства и межгосударственных организаций [9; 10, 11], оценка роли глобальных институтов и возможности их реформирования приобретает особую актуальность.

### Исследование

#### *ВОЗ в условиях пандемии COVID-19*

Новая коронавирусная инфекция, обладая высокой скоростью распространения, стала настоящим вызовом мирового масштаба. В борьбе с бушующей пандемией в соответствии с целями и Уставом Всемирной организации здравоохранения последней отводится главенствующая роль. Однако уже сейчас, когда пик заболеваемости в большинстве стран еще фактически не пройден, а любые прогнозы по поводу завершения пандемии воспринимаются с определенной долей неуверенности и скепсиса, на ВОЗ обрушилась волна критики, суть которой состоит в том, что уполномоченной на борьбу и предотвращение кризисов в сфере здравоохранения организации не удалось справиться со сдерживанием пандемии.

В мае 2018 года Группой Всемирного банка и Всемирной организацией здравоохранения был учрежден Совет по мониторингу глобальной готовности (СМГГ), который уже в сентябре 2019 года выпустил Годовой доклад об уровне глобальной готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения. И хотя во вступительной части доклада отмечалось, что представленные в нем выводы и заключения не отображают взгляды учредивших Совет организаций, а являются только его собственной

позицией, документ оказался чрезвычайно важным для понимания уровня готовности и возможностей предупреждения кризиса, позже вызванного COVID-19. В докладе проанализированы основные задачи, которые, по мнению членов совета, должны быть выполнены в кратчайшие сроки или выполнены немедленно главами правительств и международными организациями. Примечательно, что в предисловии доклада говорится о риске появления новой быстро распространяющейся и высоколетальной пандемии. По разным оценкам, последствия такого рода катастрофы могут быть губительны не только для систем здравоохранения в различных странах, но и для всей мировой экономики. Одна только эпидемия не распространившейся широко за пределы Западной Африки Эболы повлекла за собой ущерб в 53 млрд долларов<sup>3</sup>. По оценкам же Всемирного банка, сравнимая с событиями первой четверти двадцатого века (пандемия Испанского гриппа 1918-1920 гг.), пандемия будет стоить мировой экономике от 2,2 до 4,8% ВВП, ведь на нынешнем этапе развития общества пандемии затрагивают больше всего туризм и торговлю, а на эти отрасли приходится около 18% мировой экономики<sup>4</sup>. В докладе неоднократно указывается, что мировое сообщество относится к пандемиям то слишком панически, вводя экстренные меры, когда болезнь уже стремительно распространяется, то пренебрежительно, сворачивая меры, когда эпидемия только начинает терять остроту, и что такое отношение к потенциальным эпидемиям следует кардинально изменить. Примечательно, что в эпоху нынешней пандемии, когда наряду с постоянно появляющимися сообщениями по поводу начала второй вспышки распространения вируса осенью 2020 года все больше и больше стран снимают введенные ограничения, этот фрагмент доклада СМГГ является как никогда актуальным.

В 2015 году был выпущен Доклад о роли ВОЗ в Миссии Организации Объединённых Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу. Примечательными для рассмотрения в данной статье являются уроки, вынесенные мировым сообществом и ВОЗ в том числе из опыта распространения и ликвида-

<sup>3</sup> Мир под угрозой. Годовой доклад об уровне глобальной готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, 2019 / Совет по мониторингу глобальной готовности, 2019. С. 13. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB\\_Annual\\_Report--\\_Exec\\_Summary\\_Foreword\\_and\\_About\\_GPMB%20Russian.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB_Annual_Report--_Exec_Summary_Foreword_and_About_GPMB%20Russian.pdf)

<sup>4</sup> Ibid. С. 15.

ции эпидемии геморрагической лихорадки. Среди проблем, повлиявших на распространение болезни, в докладе отмечены логистические трудности, проблемы доступности авиатранспорта и наличия адекватных ресурсов и знаний<sup>5</sup>. Основу передачи инфекции составляет выведение возбудителя из организма в окружающую среду, то есть контакты между людьми, и животными, в том числе. В случае с Эболой, про сравнительно невысокую скорость распространения лихорадки говорит и сама ВОЗ (на официальном сайте организации отмечается, что миру «повезло» с распространением инфекции<sup>6</sup>), и объективные факторы, а именно низкая включенность в процессы глобализации региона-эпицентра: у трех наиболее затронутых африканских стран по крайней мере на момент начала эпидемии она оставалась одной из самых низких в мире<sup>7</sup>.

Коронавирус же, как известно, появился и начал распространяться в Китае в провинции Хубэй, одной из ключевых в экономическом плане провинций центральной части страны с суммарным населением порядка 59 миллионов человек, где расположились офисы крупнейших транснациональных корпораций и развиваются различные секторы производства. Радиус в 1000 км от центра провинции покрывает около 1 миллиарда жителей Китая и 90% китайской экономики. Хубэй имеет развитое сообщение с более чем 70% крупных и средних городов Китая, а авиасообщение позволяет достичь Пекин, Шанхай и Гонконг в течение 2 часов. Более того, провинция образует пересечение высокоскоростной железной дороги Пекин-Гонконг и пассажирской линии Шанхайувань-Чэнду. Административный центр провинции, город Ухань, – самый густонаселенный город в центральном Китае с населением около 12 миллионов человек и мощный крупный транспортный узел. Ухань – са-

мый важный судоходный центр середины реки Янцзы, которая является третьей по величине в мире рекой. В Ухане находится крупнейший аэропорт центрального Китая, в котором ежегодный пассажиропоток насчитывает около 35 миллионов человек<sup>8</sup>.

С учетом этих факторов у коронавирусной инфекции было достаточно предпосылок для молниеносного распространения не только на территории Китая, но и за его пределами. Стоит учесть еще одно обстоятельство – известно, что в некоторых случаях очагом заражения за пределами Китая были не его граждане, а туристы, вернувшись в страну своего проживания из Китая. За пределами же Западной Африки Эбола не приобрела массового характера: общий туристический поток в одну из наиболее пострадавших от эпидемии стран Сьерра-Леоне по состоянию на декабрь 2019 года составляет лишь 0,0002% от количества прибывших туристов в Китай (7530 и 31880000 соответственно<sup>9</sup>).

Несмотря на свой сравнительно локальный характер, эпидемия лихорадки Эбола в середине второго десятилетия двадцатого века стала весомой угрозой для здоровья тысяч людей и повлекла за собой серьезные экономические потери для наиболее затронутых стран – от снижения доходов бюджета на 5-9% до падения ВВП на 20%<sup>10</sup>. Ученые и эксперты по всему миру уже пытаются подсчитать, во сколько миру обойдется пандемия COVID-19, однако, ясно одно – ответственность за последствия лежит во многом и на Всемирной организации здравоохранения как на руководящем и регулирующем органе в международной работе по здравоохранению, и предполагается, что в сфере предотвращения распространения инфекции ВОЗ был допущен ряд ошибок.

Одна из важнейших функций ВОЗ, прописанная в Уставе организации, – действо-

<sup>5</sup> Роль ВОЗ в Миссии Организации Объединённых Наций по чрезвычайному реагированию на Эболу. Доклад Секретариата / Всемирная организация здравоохранения, 2015. URL: <https://www.who.int/csr/resources/publications/ebola/who-unmeer-ru.pdf?ua=1>

<sup>6</sup> Вспышка Эболы: сигналы, которые мир не захотел замечать / Всемирная организация здравоохранения, 2015. URL: <https://www.who.int/csr/disease/ebola/one-year-report/ihr/ru/>

<sup>7</sup> KOF Globalisation Index / KOF Swiss Economic Institute, 2017. URL: <https://kof.ethz.ch/en/forecasts-and-indicators/indicators/kof-globalisation-index.html>

<sup>8</sup> Economic overview of Hubei province / Netherlands Business Support Office Wuhan, 2016. URL: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2016/08/Economic-overview-Hubei-province-China.pdf>

<sup>9</sup> Tourist Arrivals / Trading Economics, 2020. URL: <https://tradingeconomics.com/country-list/tourist-arrivals>

<sup>10</sup> Мир под угрозой. Годовой доклад об уровне глобальной готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, 2019 / Совет по мониторингу глобальной готовности, 2019. С. 14. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB\\_Annual\\_Report--\\_Exec\\_Summary\\_Foreword\\_and\\_About\\_GPMB%20Russian.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB_Annual_Report--_Exec_Summary_Foreword_and_About_GPMB%20Russian.pdf)



вать в качестве руководящего и координирующего звена в глобальной системе здравоохранения. При дальнейшем рассмотрении публикуемых ВОЗ материалов по ситуации с коронавирусной инфекцией в мире становится понятно, что при должной и более качественной реализации этой функции у мирового сообщества было больше шансов избежать губительных последствий пандемии глобального масштаба.

*Несвоевременное информирование и дисфункция руководящей роли ВОЗ.* Среди способов достижения целей организации и реализации её основной функции – информирование мирового сообщества о сути, масштабе и развитии событий, изменениях и распространении инфекции, а также последующая координация действий стран, направленная на предотвращение её распространения. При детальном рассмотрении исполнения этих задач Организации складывается двоякое впечатление: с одной стороны, практически с самого начала распространения инфекции ВОЗ выпускает соответствующие доклады и на регулярной основе публикует оперативную сводку информации (*situation report*), представляющую собой краткий обзор распространения вируса, предпринятых мер и публикуемых рекомендаций. Более того, ВОЗ, как отмечается практически в каждом докладе, находилась и находится в регулярном и прямом контакте с правительствами затронутых пандемией стран. С другой стороны, содержание этих самых докладов позволяет заключить, где именно Организацией были допущены ошибки, повлекшие за собой где-то незначительные, а где-то критические последствия. Важно отметить: сама информационная деятельность ВОЗ не вызывает вопросов. Действительно, организацией на регулярной основе предпринимаются необходимые меры для наиболее полного освещения ситуации,

и информация находится в открытом доступе, зачастую на нескольких языках. Однако суть этой деятельности и её эффективность может вызывать некоторые вопросы.

Основным переносчиком новой коронавирусной инфекции, как известно, является человек, и один из действующих способов ограничения ее распространения – ограничение контактов между людьми. Однако лишь в сообщении от 7 февраля 2020 года (о случаях заражения коронавирусом к этому времени заявили уже 24 государства, лишь 7 из которых представляли собой единичные случаи, в 9 было выявлено более 10 случаев<sup>11</sup>) говорится о введенных 72 странами ограничениях на передвижения граждан, из которых лишь 23 официально уведомили об этом ВОЗ<sup>12</sup>. При этом в Китае за период с января по февраль общий пассажиропоток снизился практически в десять раз – с 1300 миллионов до 184 миллионов человек<sup>13</sup>. Стоит признать, что данный вопрос в масштабах глобального политического дискурса является довольно чувствительным, так как может рассматриваться как ограничение прав человека, а именно – права на свободу передвижения<sup>14, 15, 16, 17</sup>. Однако в 2020 году практически все страны мира прибегли к данной мере, что указывает на первостепенность задачи предотвращения повсеместного заражения сотен тысяч людей, а тот факт, что на начальном этапе лишь треть стран уведомила ВОЗ о своем намерении ограничить передвижение людей, может поставить под сомнение главенствующую и регулирующую роль организации в вопросах контроля пандемии.

В сообщении от 17 февраля (с момента прошлого доклада количество зафиксированных случаев заражения за пределами Китая выросло в три раза) ВОЗ были выпущены рекомендации по регулированию массовых собраний людей – также одно из основных

<sup>11</sup> COVID-19 Map / Johns Hopkins Coronavirus Resource Center. URL: <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>

<sup>12</sup> Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report – 18 / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200207-sitrep-18-ncov.pdf?sfvrsn=fa644293\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200207-sitrep-18-ncov.pdf?sfvrsn=fa644293_2)

<sup>13</sup> Passenger and Freight Traffic / National Bureau of Statistics of China, 2020. URL: <http://data.stats.gov.cn/english/tablequery.htm?code=AA140Y>

<sup>14</sup> Explainer: Seven ways the coronavirus affects human rights / Amnesty International, 2020. URL: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/02/explainer-seven-ways-the-coronavirus-affects-human-rights/>

<sup>15</sup> Coronavirus pandemic is becoming a human rights crisis, UN warns // The Guardian, 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/23/coronavirus-pandemic-is-becoming-a-human-rights-crisis-un-warns>

<sup>16</sup> ООН предостерегает от катастрофы в области прав человека из-за коронавируса // Deutsche Welle, 2020. URL: <https://www.dw.com/ru/оон-предостерегает-от-катастрофы-в-области-прав-человека-из-за-коронавируса/a-53260418>

<sup>17</sup> Do not violate the International Health Regulations during the COVID-19 outbreak // The Lancet, 2020. URL: [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30373-1/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30373-1/fulltext)

ограничений, направленных на предотвращение распространения инфекции<sup>18</sup>. От ВОЗ, согласно её сути, целям и функциям, также ожидалось не только отрывочные рекомендации по регулированию отдельных сфер распространения вируса, но и общая сводка рекомендаций по всем возможным способам и методам регулирования инфекции. Такой сводный пакет был выпущен, однако, лишь 8 марта в отчете о ситуации №48, когда пандемия в Китае была уже практически остановлена (46 новых случаев заражения за день), а за его пределами статистика насчитывала уже 27 тысяч зараженных в более чем 100 странах<sup>19</sup>. Стоит отметить и то, что в сообщении от 14 мая ВОЗ выпустила новые рекомендации, в которых не только поставила под сомнение обработку улиц и людей дезинфицирующими растворами, но и назвала подобные меры вредными для здоровья<sup>20</sup>. На тот момент подобная практика проводилась во многих городах мира, в том числе и в нескольких городах России, и если медлительность ВОЗ в других вопросах можно объяснить малой степенью научной осведомленности о новом вирусе, то о воздействии перекиси водорода на организм человека в больших дозах было известно давно. Если же допустить, что государства вовсе не консультировались с ВОЗ в этом вопросе ранее, то это также ставит под сомнение её руководящую роль.

Учитывая все вышеизложенные обстоятельства, а именно – уровень мобильности людей в Китае и соответствующий риск переноса инфекции в развитые страны, например, на территорию Европейского Союза, где возможность пересечения государственных границ практически не ограничивается, действия ВОЗ видятся запаздывающими.

Преамбула Устава ВОЗ гласит, что достижение любого государства в области улучшения и охраны здоровья представляют ценность для всех, в связи с чем видится логичным возможность воспользоваться опытом Китая в борьбе с пандемией коронавируса и адаптировать предпринятые им меры в других государствах (напомним, что впервые большее число заражений за пределами Китая, чем в его границах было зафиксировано еще 26 февраля). Однако о возможности обращения к китайскому опыту борьбы с вирусом ВОЗ сделала заявление лишь 5 апреля, то есть более месяца спустя, что в очередной раз говорит о медлительности по части своевременного выдвигания рекомендаций в борьбе с пандемией<sup>21</sup>.

«Скрытие» серьезности угроз. Обвинения о непрозрачности отношений ВОЗ с Китаем и её предвзятости звучат уже давно. Сюда можно отнести и лоббирование традиционной китайской медицины, что нашло резкое отторжение у мирового сообщества и критику со стороны ученых, открытую поддержку ВОЗ Китая, несмотря на его замалчивание начала эпидемии ТОРС (тяжелый острый респираторный синдром) в 2003 году<sup>22</sup>, обвинения президента США Дональда Трампа по части более выгодных условий членства Китая в ВОЗ (в его обращении в качестве доказательств приведены суммы, которые за 2018 и 2019 год в организацию внесли США и Китай – 893 и 86 миллионов долларов соответственно<sup>23</sup>). В связи с этим помощник премьер-министра Японии Таро Асо выступил с довольно острым заявлением о необходимости переименования WHO (World Health Organization) в СНО (China Health Organization)<sup>24</sup>. Однако на фоне разгорающейся во всем мире

<sup>18</sup> Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report – 28 / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200217-sitrep-28-covid-19.pdf?sfvrsn=a19cf2ad\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200217-sitrep-28-covid-19.pdf?sfvrsn=a19cf2ad_2)

<sup>19</sup> Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report – 48 / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200308-sitrep-48-covid-19.pdf?sfvrsn=16f7ccef\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200308-sitrep-48-covid-19.pdf?sfvrsn=16f7ccef_4)

<sup>20</sup> Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200514-covid-19-sitrep-115.pdf?sfvrsn=3fce8d3c\\_6](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200514-covid-19-sitrep-115.pdf?sfvrsn=3fce8d3c_6)

<sup>21</sup> Novel Coronavirus (2019-nCoV). Situation Report – 76 / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200405-sitrep-76-covid-19.pdf?sfvrsn=6ecf0977\\_4](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200405-sitrep-76-covid-19.pdf?sfvrsn=6ecf0977_4)

<sup>22</sup> США против Китая: почему пандемия Covid-19 рискует запустить новую политическую войну между странами и при чём тут ВОЗ // TJournal, 2020. URL: <https://tjournal.ru/analysis/171458-ssha-protiv-kitaya-pochemu-pandemiya-covid-19-riskuet-zapustit-novuyu-politicheskuyu-voynu-mezhdu-stranami-i-pri-chem-tut-voz>

<sup>23</sup> U.S.-China Feud Over Coronavirus Erupts at World Health Assembly // The New York Times, 2020. URL: <https://www.nytimes.com/2020/05/18/health/coronavirus-who-china-trump.html?action=click&module=RelatedLinks&pgttype=Article>

<sup>24</sup> Japanese Deputy Prime Minister says WHO should be renamed China Health Organization // France 24, 2020. URL: <https://www.fr24news.com/a/2020/04/japanese-deputy-prime-minister-says-who-should-be-renamed-china-health-organization.html>

пандемии ситуация стала развиваться стремительно.

Главным образом ВОЗ обвиняют в недостаточной оперативности действий и скрывании опасности распространения вируса, и на то есть свои причины. В большинстве своем они связаны с обвинениями со стороны президента США и последующими призывами к началу независимого расследования деятельности ВОЗ и Китая. Мотивы к подобным призывам и обвинениям могут быть разными – некоторые эксперты полагают, что таким образом Д. Трамп стремится переложить с себя ответственность за стремительное распространение вируса в США или же набрать популярность перед следующими президентскими выборами, однако, суть обвинений и их причины следует рассмотреть подробнее.

Основным «действующим лицом» здесь выступает Тайвань. Помимо всего прочего, ситуация вокруг ВОЗ и Тайваня уже давно осложнена тем, что организация отказала острову в предоставлении статуса наблюдателя. По сообщению источников, Тайвань уведомил ВОЗ о случаях заболевания неизвестной пневмонией в городе Ухань еще 31 декабря 2019 года, на что власти острова не получили ответа<sup>25</sup>. По мнению официальных лиц Тайваня, ВОЗ должна была провести независимое расследование, опираясь на заявление острова, однако этого не было сделано. Позже представители Организации разъяснили, что в своих действиях руководствовались информацией Китая как государства-члена, а в полученном от властей острова заявлении не указывалась сама возможность передачи болезни от человека к человеку. Впоследствии в своем письме к ВОЗ Д. Трамп опровергнет это заявление<sup>26</sup>.

Если обвинения в адрес ВОЗ справедливы, то организация, уполномоченная на борьбу с болезнями и улучшение здоровья людей по всему миру, руководствуясь неизвестными мотивами, фактически поставила под угрозу жизни миллионов людей. Состоятельность самих объявлений предлагается

рассмотреть в ходе независимого расследования – с этим предложением выступило правительство Австралии<sup>27</sup>. И хотя более радикальные теории о лабораторном происхождении вируса и намеренном или ненамеренном его выносе за пределы Уханьского института вирусологам видятся не совсем реальными и даже конспирологическими, ВОЗ и Китаю предстоит пройти через тяжелое испытание многочисленными проверками и расследованиями, прежде чем их репутация будет восстановлена.

Таким образом, в самом начале распространения коронавирусной инфекции Всемирной организацией здравоохранения был допущен ряд ошибок, повлекших за собой серьезные последствия для систем здравоохранения, мировой экономики и угрозы жизни людей по всему миру. В первую очередь, угроза стремительного распространения вируса, появившегося в таком крупном в промышленном и торговом масштабе городе Ухань, является катастрофической даже в масштабах самого Китая, где проживают около 1,5 миллиарда человек. Борьбу Китая с вирусом можно в целом признать эффективной, так как на протяжении нескольких дней на территории государства и в городе Ухань, в частности, не было зафиксировано новых случаев заболевания, тогда как за пределами Китая болезнь бушует и распространяется стремительнее, чем в стране своего появления, а новые недавние случаи заражения в Пекине, по заявлению китайских властей, являются исключительно завозными или же вызваны контактами китайского населения с гражданами, прибывшими из других стран<sup>28</sup>. Однако заявления ВОЗ о прозрачности китайской политики в отношении борьбы с вирусом на фоне появляющихся в мировых СМИ новостей об ужесточении цензуры в Китае в отношении публикаций по вирусу порождают некоторые сомнения и вопросы. Если обвинения окажутся справедливыми и будут доказаны, репутация ВОЗ, ее состоятельность и даже целесообразность существования бу-

<sup>25</sup> Taiwan Says It Tried to Warn the World About Coronavirus. Here's What It Really Knew and When // Time, 2020. URL: <https://time.com/5826025/taiwan-who-trump-coronavirus-covid19/>

<sup>26</sup> D. Trump Letter to Dr. Tedros, the World Health Organization. May, 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/05/Tedros-Letter.pdf>

<sup>27</sup> Australia Hails Global Support for Independent Coronavirus Investigation // The Guardian, 2020. URL: <https://www.theguardian.com/world/2020/may/18/australia-wins-international-support-for-independent-coronavirus-inquiry>

<sup>28</sup> Другие симптомы: новая вспышка в Китае показала, что коронавирус мог мутировать // Forbes, 2020. URL: <https://www.forbes.ru/obshchestvo/400957-drugie-simptomy-novaya-vspyshka-v-kitae-pokazala-chto-koronavirus-mog-mutirovat>



дут широко обсуждаться и, вероятно, не в ее пользу.

Более того, чрезвычайные ситуации и катастрофы в сфере здравоохранения, происходившие по всему миру в течение последних двух десятилетий, могли служить своеобразной «тренировкой» перед пандемией планетарного масштаба. Учитывая опыт последней крупной вспышки лихорадки Эбола в Западной Африке, ВОЗ должна была разработать систему эффективных мер, и она была частично обозначена в уже упомянутом докладе об уровне глобальной готовности к чрезвычайным ситуациям за 2019 год. Помимо всего прочего, в докладе приводится определение «готовности» к чрезвычайным ситуациям Организации Объединенных Наций: способность (наличие знаний, возможностей и организационных систем) государственных органов, профессиональных служб, отвечающих за реагирование, сообществ и отдельных лиц прогнозировать и выявлять вероятные, неизбежные или уже развивающиеся чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, угрозы, события или условия, эффективно реагировать на них и ликвидировать их последствия<sup>29</sup>. Однако за год мировым державам так и не удалось изменить отношение к возможности глобальной катастрофы и перейти в состояние полной готовности к чрезвычайной ситуации. Указанные в докладе проблемы по части ответственности международных организаций и мировых лидеров прослеживаются на протяжении всего периода пандемии, а новая Программа по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, созданная ВОЗ после эпидемии Эболы, которая, по мнению авторов доклада, позволила ВОЗ взять на себя более ответственную оперативную роль в ликвидации вспышек заболеваемости, так и не принесла видимых результатов – вся ответственность в основном легла на правительства отдельных стран, которые принимали решения, иногда не руководствуясь её рекомендациями, и на это также есть свои причины.

Связаны они в первую очередь с неоднозначной оценкой деятельности ВОЗ во время пандемии свиного гриппа в 2009 году. В основном обвинения касаются того, что при относительно умеренном характере распространения и воздействия Организация создала панику вокруг вируса и издавала некорректные рекомендации относительно противодействия его распространению. Из-за неопределенности в отношении серьезности вируса, который оказался не столь смертельным, как птичий грипп, неверных предположений, что для обеспечения иммунитета необходима двойная доза вакцины (в действительности было достаточно одной<sup>30</sup>) или же, по мнению председателя комитета здравоохранения Парламентской ассамблеи Совета Европы Вольфганга Водарга, ошибочного объявления свиного гриппа пандемией<sup>31</sup>, многие страны мира были дезинформированы и введены в заблуждение касательно действующих планов и предпринимаемых действий по противодействию распространению гриппа, что в дальнейшем вызвало крупный скандал вокруг фармацевтических компаний и массовые отмены заказов на производство вакцины<sup>32</sup>. Все это повлекло за собой предложения о проведении расследования, которое также было направлено на фармацевтические компании, подозреваемые в манипуляциях и оказании давления на ВОЗ в целях получения собственной выгоды. Как бы то ни было, довольно опрометчиво полагать, что лишь крупные компании повлияли на решение международной организации и оказали необходимое давление для объявления пандемии. Бывший помощник генерального директора ВОЗ по вопросам здравоохранения, безопасности и окружающей среды Кейджи Факуда заявил, что в паническом характере реагирования на свиной грипп виновата предыдущая пандемия птичьего гриппа, в течение которой наблюдалась смертность на уровне 60%<sup>33</sup>. Напротив, на начальных этапах распространения лихорадки Эбола в Западной Африке ВОЗ не проявила долж-

<sup>29</sup> Мир под угрозой. Годовой доклад об уровне глобальной готовности к чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, 2019 г / Совет по мониторингу глобальной готовности, 2019. С. 16. URL: [https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB\\_Annual\\_Report--\\_Exec\\_Summary\\_Foreword\\_and\\_About\\_GPMB%20Russian.pdf](https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GPMB_Annual_Report--_Exec_Summary_Foreword_and_About_GPMB%20Russian.pdf)

<sup>30</sup> WHO admits to faults in handling of swine flu pandemic // *Irishtimes*, 2010. URL: <https://www.irishtimes.com/news/who-admits-to-faults-in-handling-of-swine-flu-pandemic-1.651377>

<sup>31</sup> Расследование "Известий": Грипп для состоятельных господ // *Известия*, 2010. URL: <https://iz.ru/news/358765>

<sup>32</sup> Свиной грипп – одна из медицинских афер столетия, считают в Совете Европы // *Newsru*, 2010. URL: [https://www.newsru.com/world/12jan2010/cochon\\_flu.html](https://www.newsru.com/world/12jan2010/cochon_flu.html)

<sup>33</sup> WHO admits shortcomings in handling flu pandemic // *Reuters*, 2010. URL: <https://www.reuters.com/article/us-who-idUSTRE63B2TL20100412>



ной активности, проигнорировав сообщения из неправительственных источников и объявив чрезвычайную ситуацию только после того, как болезнь уже стала широко распространяться<sup>34</sup>. Таким образом, на протяжении по крайней мере нынешнего века, характер реагирования ВОЗ на крупные эпидемии двигался по синусоиде, переходя от умеренно слабого к необоснованно секьюритизированному и обратно. Понятно, что от ВОЗ ожидается четкий план по реагированию на угрозы мировой системе здравоохранения, и определенные шаги в этом направлении были сделаны еще в 2005 году с принятием международных медико-санитарных правил (ММСР). Это документ наделяет ВОЗ определенными полномочиями, позволяющими ей обращаться к информации из неправительственных источников, но все же на начальном этапе распространения коронавирусной инфекции ВОЗ (как и в случае с лихорадкой Эбола) пренебрегла этой возможностью, что уже было указано, а это в очередной раз доказывает, что определенные проблемы в структуре ВОЗ сохраняются на протяжении десятилетий.

Примечательно и то, что одна из описанных проблем напрямую соотносится с обвинениями в адрес Китая по поводу сокрытия угрозы болезни. А это указывает, что спустя несколько лет после окончания эпидемии Эболы и других крупных эпидемий проблемы в области здравоохранения остаются неизменными и для эффективной реализации своих функций ВОЗ необходимо серьезное реформирование.

#### ***Повышение эффективности ВОЗ: что дальше?***

Так как пандемия коронавируса еще не завершилась и, по некоторым прогнозам, не завершится еще долгое время<sup>35</sup>, оценивать роль ВОЗ в её окончательном купировании и урегулировании последствий не представляется до конца возможным. Однако уже сейчас можно говорить о том, что Организа-

ция допустила ряд стратегических ошибок в деле сдерживания распространения вируса. Предпринимаемые меры были недостаточно эффективны уже на начальном этапе, и это связано с медлительностью и низким качеством аналитики ВОЗ. В связи с этим требуется проведение системных реформ, которые позволят видоизменить характер деятельности ВОЗ и принцип её взаимодействия с правительствами стран-участниц. Кроме того, снижающийся интерес научных клиницистических лабораторий к сотрудничеству в рамках программ ВОЗ (что, например, проявляется в отказе от «Тестов солидарности» групп по разработкам вакцин из России, США, Великобритании, Китая, Франции<sup>36</sup>) и растущее недовольство национальных систем здравоохранения рекомендациями ВОЗ (в частности, по эффективности и безопасности препаратов<sup>37</sup>) свидетельствуют о снижении экспертной и регулирующей роли Организации.

Предложения по реформированию ВОЗ и необходимость в этом возникают не первый год и связаны они не только с нынешней пандемией. Наряду с заслугами ВОЗ, которые в некоторых сферах действительно неоспоримы<sup>38</sup>, современными авторами все чаще подчеркиваются её структурные проблемы, которые требуют незамедлительного решения. Такой проблемой часто называют сложную бюрократическую структуру ВОЗ, зачастую запутывающую и замедляющую её деятельность. Организация имеет несколько региональных бюро, которым подчиняются около 150 страновых отделений. Страновые отделения склонны ориентироваться на местные правительства, и эта проблема нашла свое проявление в эпоху нынешней пандемии. Впервые же о ней начали говорить после лихорадки Эбола в Западной Африке и вируса Зика в Латинской Америке, когда отсутствие координации из штаб-квартиры в Женеве напрямую повлияло на скорость реагирования [12]. Процесс проходит по линии раскола между крупными и региональ-

<sup>34</sup> The World Health Organization and Pandemic Politics / Think Global Health, 2020. URL: <https://www.thinkglobal-health.org/article/world-health-organization-and-pandemic-politics>

<sup>35</sup> Коронавирус: когда все это закончится и мир вернется к привычной жизни? // BBC, 2020. URL: <https://www.bbc.com/russian/features-52222070>

<sup>36</sup> "Solidarity" Clinical Trial for COVID-19 Treatments. <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/global-research-on-novel-coronavirus-2019-ncov/solidarity-clinical-trial-for-covid-19-treatments>

<sup>37</sup> Чепурнов Александр: вирусолог прокомментировал выводы ВОЗ по лекарству от COVID-19 / Стопкоронавирус.рф, 2020. URL: <https://стопкоронавирус.рф/news/20200704-1841.html>

<sup>38</sup> Среди наиболее явных успехов ВОЗ стоит выделить успешную борьбу с оспой, ВИЧ и многими малоизвестными заболеваниями, не распространившимися по всему миру благодаря своевременному реагированию организации и ликвидации очагов заболеваемости.

ными державами. США неоднократно высказывались о том, что “бюрократический кошмар” в ВОЗ требует незамедлительного решения, так как напрямую тормозит её деятельность и выступает катализатором все большей политизации организации<sup>39</sup>. Отдельные государства к этому очевидно не готовы, так как это повлечет за собой ужесточение механизма контроля и ответственности в случае, если ВОЗ обнаружит сокрытие данных. Но существующая модель исчерпала себя и препятствует решению одной из задач ВОЗ – быстрое обнаружение очагов вспышек заболеваний и их ликвидация<sup>40</sup>, и без ее решения создание подлинной системы глобального управления в сфере здравоохранения становится невозможным.

Еще в конце 1990-х специальная экспертная группа по оценке эффективности ВОЗ отметила, что одна из важнейших задач Организации заключается в консолидации своей нормативной роли, которая часто подменяется технической координацией [13]. С тех пор, однако, прогресса в данном вопросе, призванном усилить центральную позицию ВОЗ в системе глобального управления здравоохранением, не произошло.

Вышеуказанные проблемы в сфере координации обуславливают другое обстоятельство, не позволяющее ВОЗ в полном объеме осуществлять свои функции, – кризис лидерства. Эта проблема также отмечалась уже давно, и напрямую о предоставлении ВОЗ и международным организациям больших прав и полномочий говорится в уже многократно упомянутом докладе об уровне готовности к чрезвычайным ситуациям в сфере здравоохранения. Однако в данный момент, и самое важное – на момент начала пандемии коронавируса, эта проблема остается нерешенной. С начала 2020 года ВОЗ регулярно выпускает различные рекомендации и указания, которые должны повысить эффективность отдельных стран в борьбе с пандемией, но в ряде стран эти рекомендации не выполняются, в других выполняются, но, когда ситуация уже выходит из-под контроля, а где-то правительства действуют и вовсе без учета рекомендаций

ВОЗ и консультаций с ней. В некоторых случаях меры правительств могут оказаться неэффективными и повлечь за собой катастрофические последствия. Конечно, ВОЗ не несет ответственность за ошибки неподконтрольных ей суверенных государств, однако, уполномочена ими нести ответственность за исполнение своих функций. ВОЗ должна проявлять большую самостоятельность и усилить координирующее воздействие на стран-участниц, так как в противном случае имеющиеся на данный момент инструменты окажутся неэффективными перед лицом возникающих угроз в области здравоохранения. Стоит, однако, отметить, что определенные шаги на пути к предоставлению ВОЗ больших полномочий были сделаны еще 15 лет назад, примерно тогда же этот вопрос встал наиболее остро. Речь идет о событиях, связанных с распространением птичьего гриппа в 2003 году, когда Генеральный директор ВОЗ Гру Брунтланн выступила против посещения затронутых гриппом стран, не имея на то соответствующих полномочий. Брунтланн впоследствии была признана политическим лидером года, а птичий грипп был побежден не вакциной, а эффективной совместной работой ВОЗ и негосударственных организаций<sup>41</sup>, что послужило катализатором начала дискуссий о наделении ВОЗ большими возможностями в новой версии ММСП 2005 года. Ключевые нововведения касались предоставления права использовать информацию из неправительственных источников и объявлять чрезвычайную ситуацию в области общественного здравоохранения также при условии, что переживающее вспышку болезни государство выступает против этого<sup>42</sup> (также произошло разрастание дискурса относительно эффективности взаимодействия государственных и негосударственных акторов [14]). То есть если в случае с птичьим гриппом Гру Брунтланн действовала, выходя за рамки собственных обязанностей, то после 2007 года (когда новая версия ММСП вступили в силу) подобные шаги были бы полностью оправданы и закреплены документально. Реальность же демонстриру-

<sup>39</sup> Has the World Health Organization Measured up? University of Rochester, 2019. URL: <https://www.rochester.edu/newscenter/has-the-world-health-organization-measured-up-381282/>

<sup>40</sup> Работа на благо здоровья. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006 / Всемирная организация здравоохранения. 2006. С. 1.

<sup>41</sup> The WHO vs Coronavirus: Why It Can't Handle the Pandemic // The Guardian, 2020. URL: <https://www.theguardian.com/news/2020/apr/10/world-health-organization-who-v-coronavirus-why-it-cant-handle-pandemic>

<sup>42</sup> The World Health Organization and Pandemic Politics // Think Global Health, 2020. URL: <https://www.thinkglobalhealth.org/article/world-health-organization-and-pandemic-politics>

ет совершенно другую картину: в течение вспышки лихорадки Эбола в Западной Африке и коронавируса в Китае ВОЗ не только была проигнорирована информация из неофициальных источников, но и истинные масштабы угрозы долгое время не принимались во внимание. Безусловно, никакой абсолютной автономии ВОЗ даже после 2007 года не было предоставлено: перед объявлением чрезвычайной ситуации Генеральный директор вынужден созвать чрезвычайный комитет, составляемый на выборной основе, из экспертов, представленных странами-членами [12]. Решения комитета носят характер рекомендаций, но и без этого ясно, что подобная форма крайне политизирует комитет и принимаемые Генеральным директором решения. Напрашивается вывод, что имеющаяся ситуация не реализует потенциал ММСП 2005 года в полном объеме, а у ВОЗ все еще «связаны руки».

Одна из проблем, которая также может проявиться в будущем (а в связи с заявлением Д. Трампа о временном прекращении финансирования ВОЗ уже частично проявляется сейчас) – это угроза дефицита бюджета. Финансирование Всемирной организации здравоохранения осуществляется путем взносов и пожертвований. Обязательные взносы являются неотъемлемой частью членства в организации и определяются в соответствии с благосостоянием страны и её населением<sup>43</sup>. Представленный на 72-й Всемирной ассамблее здравоохранения программный бюджет на двухлетний период 2020-2021 гг. составил 4840,4 миллионов долларов США, что на 418,9 миллионов больше, чем за прошлый период 2018-2019 гг.<sup>44</sup> По состоянию на 2020 год крупнейшим «вкладчиком» являются США, которые внесли в ВОЗ 57,8 миллионов долларов и 59 миллионов швейцарских франков<sup>45</sup>. Примечательно, что доля обязательных взносов государств-членов в

общем бюджете Всемирной организации здравоохранения неуклонно снижается, сократившись с 26% в программном бюджете 2006-2007 гг.<sup>46</sup> до 16,7% в 2020-2021<sup>47</sup>. Основная часть бюджета формируется за счет добровольных взносов как самих государств (около 33%), так и различных межправительственных и неправительственных организаций, среди которых стоит выделить Европейскую комиссию, Всемирный банк и благотворительную организацию Ротари Интернешнл, взносы которых составили 3,6%, 2,6% и 0,97% от всего бюджета организации соответственно. Также важную роль в финансировании ВОЗ играют различные корпорации и частные фонды (8% бюджета на 2020-2021 гг. внес Фонд Билла и Мелинды Гейтс) [13].

Проблема же кроется в том, что по крайней мере с XX века доля обязательных взносов в бюджете упала на 10%, а это, как заявляет сама ВОЗ, – важнейший источник финансирования, гарантирующий определенный уровень предсказуемости<sup>48</sup>, то есть – позволяет заблаговременно планировать свою деятельность, а уже потом дополнять и развивать её в других сферах на основе полученных добровольных пожертвований. После заявления американского президента о приостановке финансирования в ВОЗ уже заявили о возможной потере 14% бюджета<sup>49</sup>, ведь США являются основным донором организации. В дальнейшем ситуация скорее всего будет только ухудшаться, так как мировая экономика уже несет огромные потери из-за пандемии. Подобные события уже имели место в 2011 году, когда по итогам финансового кризиса сократилось число финансовых влияний от 30 основных стран-участниц, что повлекло сокращение бюджета примерно на 10-15% и повлияло на медленное реагирование на вспышку лихорадки Эбола. Есть существенный риск того, что доля обязательных взносов в общем бюд-

<sup>43</sup> Обязательные (начисленные) взносы / Всемирная организация здравоохранения, 2020. URL: <https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/assessed-contributions/ru/>

<sup>44</sup> Programme Budget 2020-2021 / World Health Organization, 2019. URL: <https://www.who.int/about/finances-accountability/budget/WHOPB-PRP-19.pdf?ua=1>

<sup>45</sup> Assessed Contributions Overview for all Member States / World Health Organization, 2020. URL: [https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/AC\\_Status\\_Report\\_2020.pdf?ua=1](https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/AC_Status_Report_2020.pdf?ua=1)

<sup>46</sup> Работа на благо здоровья. Доклад о состоянии здравоохранения в мире, 2006 / Всемирная организация здравоохранения. 2006. С. 20. URL: <https://www.who.int/hrh/whr06/ru/>

<sup>47</sup> Programme budget web portal / World Health Organization, 2020. URL: <http://open.who.int/2020-21/budget-and-financing/flow>

<sup>48</sup> Обязательные (начисленные) взносы / Всемирная организация здравоохранения, 2020. URL: <https://www.who.int/about/finances-accountability/funding/assessed-contributions/ru/>

<sup>49</sup> В ВОЗ заявили о возможной потере 14% бюджета после решения Трампа прекратить взносы // Взгляд, 2020. URL: <https://vz.ru/news/2020/4/15/1034482.html>

жете ВОЗ снизится еще сильнее, а это будет означать пропорционально растущую зависимость организации от добровольных доноров, зачастую требующих, чтобы их деньги были потрачены на определенные программы<sup>50</sup>, что противоречит глобальному охвату деятельности Организации.

### Заключение

Безусловно, за всю историю своего существования ВОЗ внесла неоценимый вклад в улучшение состояния здоровья людей по всему миру и борьбу с различного рода болезнями и, несмотря на ряд крупных ошибок, допущенных ВОЗ в периоды крупных эпидемий, организация ежегодно проводит большую работу по улучшению качества здоровья людей по всему миру. Однако существующая модель функционирования организации требует реформирования, так как уже давно исчерпала себя и в эпоху глобализации не способна кардинально повлиять или остановить чрезвычайную ситуацию в сфере здравоохранения. Выше-

указанные в статье «сбои» в борьбе с пандемией коронавируса напрямую вытекают из существующих уже многие годы проблем, и, если они не будут решены в скором времени, следующая глобальная пандемия или же вторая волна распространения коронавируса может снова застать врасплох неподготовленный к ней мир. ВОЗ остается ключевым институтом, на который возложена функция формирования системы глобального управления в сфере здравоохранения. При этом взаимоотношения Организации с национальными государствами, ее «оторванность» от национальных комплексов здравоохранения, проблемы финансирования, ответственности и неэффективность координирующей функции обуславливают снижение этой центральной роли. В условиях глобализации этот фактор способствует ослаблению международной безопасности, так как отсутствие эффективного управления пандемиями обостряет проблемы национальной стабильности и безопасности личности.

### Литература:

1. Prah Ruger J. Global Health Governance at a Crossroads // *Global Health Governance*. 2011. No. 2. P. 1-37.
2. Lisk F. Rethinking Global Health Governance in a Changing World Order for Achieving Sustainable Development: The Role and Potential of the 'Rising Powers' // *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. 2020. No. 13. P. 45-65.
3. Lee K., Kamradt-Scott A. The Multiple Meanings of Global Health Governance: A Call for Conceptual Clarity // *Globalization and Health*. 2014. No. 1. P. 10-28.
4. Глобальное управление: возможности и риски / Отв. ред. В.Г. Барановский, Н.И. Иванова. М.: ИМЭМО РАН, 2015.
5. Каркищенко Е.И. Глобальное управление в области международного здравоохранения // *Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4 Конвента РАМИ*. В 10 т. / под ред. А.Ю. Мельвиля; Рос. ассоциация междунар. исследований. М., 2007. Т. 9: Перспективы надгосударственного управления в глобальном и региональном масштабе / Под ред. О.Н. Барабанова. С. 30-40.
6. Громыко А. Коронавирус как фактор мировой политики // *Научно-аналитический вестник Института Европы РАН*. 2020. № 2. С. 4-12.
7. Dryhurst, S., Schneider, C.R., Kerr, J., Freeman, A.L.J., Recchia, G., van der Bles, A.M., Spiegelhalter, D., van der Linden, S. Risk perceptions of COVID-19 around the world // *Journal of Risk Research*. 2020.
8. Россия, Китай, Европа, Евразия и США: COVID-2019 и после – каким может быть наше будущее? Материалы международного онлайн круглого стола // *Сравнительная политика*. 2020. № 3. С. 5-11.
9. Paquet, M., Schertzer, R. COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem // *Canadian Journal of Political Science*. 2020.
10. Сардарян Г.Т. Государство после коронавируса // *Право и управление*. XXI век. 2020. № 2. С. 6-9.
11. Stückelberger C. Post-corona World: Balancing International Cooperation and National Sovereignty // *Право и управление*. XXI век. 2020. № 2. С. 10-17.
12. Kamrad-Scott A. WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa // *Third World Quarterly*. 2016. Vol. 37. P. 401-418.

<sup>50</sup> The World Health Organization's Critical Challenge: Healing Itself // Reuters, 2016. URL: <https://www.reuters.com/investigates/special-report/health-who-future/#graphic-who-microsite>



13. Prah Ruger J., Yach D. The Global Role of the World Health Organization // *Global Health Governance*. 2009. No. 2. p. 1-11.
14. Andonova L.B. *Governance Entrepreneurs: International Organizations and the Rise of Global Public-private Partnerships*. Cambridge University Press, 2017.

## WORLD HEALTH ORGANIZATION AND COVID-19 PANDEMIC: ASSESSING EFFECTIVENESS OF GLOBAL GOVERNANCE

**Introduction.** *The central role in the formation of a global health governance system is assigned to the World Health Organization (WHO), which is part of the United Nations Family of Organizations. Amid increasing globalization, the challenges to human security have become more acute, including those related to the spread of dangerous infections, which grow to epidemics and pandemics. Faced with the COVID-2019 pandemic, WHO appears to have a number of structural problems that prevent it from successfully fulfilling its regulatory and coordinating functions.*

**Materials and methods.** *Methodologically, the study is based on a critical analysis of relevant official and unofficial sources, as well as functional and chronological methods.*

**Results.** *The article examines how WHO has been responding to the pandemic, what objective and subjective problems it is facing, what "failures" it has experienced and how they can be overcome through further reforms. It is concluded that despite the presence of, albeit limited, experience in combating mass infections, over the last decades WHO has failed to carry out the necessary structural reforms aimed at improving the effectiveness of the organization. The authors study how these "failures" affect*

*the Organization's reputation, as well as what consequences that might lead to.*

**Discussion and conclusion.** *WHO remains the key institution entrusted with the function to develop a global health governance system. At the same time, the Organization's relations with national states, its "disconnection" of national healthcare complexes, financing and accountability problems, as well as the ineffectiveness of the coordinating function result in its deteriorating role. Amid globalization, this factor contributes to the weakening international security, since the lack of effective pandemic management exacerbates the problems of national stability and human security.*

Denis A. Kuznetsov,  
Candidate of Political Science, Lecturer,  
Department of World Politics; Collaborator,  
Center for Comprehensive Chinese Studies  
and Regional Projects, MGIMO University,  
Moscow

Ilya S. Konovalov,  
Graduate Student of the Program "World  
Politics", School of Governance and Politics,  
MGIMO University, Moscow

### Ключевые слова:

Всемирная организация здравоохранения, ВОЗ, ООН, COVID-19, коронавирусная инфекция, пандемия, глобальное управление, международные отношения, мировая политика

### Keywords:

World Health Organization, WHO, UN, COVID-19, coronavirus infection, pandemic, global governance, international relations, world politics

### References:

1. Prah Ruger J., 2011. Global Health Governance at a Crossroads. *Global Health Governance*. No. 2. P. 1-37.
2. Lisk F., 2020. Rethinking Global Health Governance in a Changing World Order for Achieving Sustainable Development: The Role and Potential of the 'Rising Powers'. *Fudan Journal of the Humanities and Social Sciences*. No. 13. P. 45-65.
3. Lee K., Kamradt-Scott A., 2014. The Multiple Meanings of Global Health Governance: A Call for Conceptual Clarity. *Globalization and Health*. No. 1. P. 10-28.
4. Global'noye upravleniye: vozmozhnosti i riski [Global Governance: Opportunities and Risks]. Ed. by V.G. Baranovskiy, N.I. Ivanova. Moscow: IMEMO RAN, 2015.
5. Karkishchenko Ye.I., 2007. Global'noye upravleniye v oblasti mezhdunarodnogo zdravookhraneniya. Prostranstvo i vremya v mirovoy politike i mezhdunarodnykh otnosheniyakh: materialy 4 Konventa RAMI. V 10 t. [Global Management of International Healthcare. Space and Time in World Politics and International Relations: Proceedings of the

- 4 RAMI Convention]. Ed. by A.Yu. Mel'vil; Ros. assotsiatsiya mezhdunar. issledovaniy. Moscow: MGIMO-Universitet. T. 9: Perspektivy nadgosudarstvennogo upravleniya v global'nom i regional'nom masshtabe [Prospects for supranational governance on a global and regional scale] / pod red. O.N. Barabanova. P. 30-40.
6. Gromyko A., 2020. Koronavirus kak faktor mirovoy politiki [Coronavirus as a Factor in World Politics]. *Nauchno-analiticheskiy vestnik Instituta Yevropy RAN [Scientific and Analytical Herald of the Institute of Europe RAS]*. No. 2. P. 4-12.
7. Dryhurst, S., Schneider, C.R., Kerr, J., Freeman, A.L.J., Recchia, G., van der Bles, A.M., Spiegelhalter, D., van der Linden, S., 2020. Risk perceptions of COVID-19 around the world. *Journal of Risk Research*.
8. Rossiya, Kitay, Yevropa, Yevraziya i SSHA: COVID-2019 i posle – kakim mozhet byt' nashe budushcheye? Materialy mezhdunarodnogo onlayn kruglogo stola [Russia, China, Europe, Eurasia and the USA: COVID-2019 and after – What Can Our Future Be Like? Materials of the International Online Round Table]. *Sravnitel'naya politika [Comparative Politics]*. 2020. No. 3. P. 5-11.
9. Paquet, M., Schertzer, R., 2020. COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem. *Canadian Journal of Political Science*.
10. Sardaryan H.T., 2020. Gosudarstvo posle koronavirusa [Post-COVID State]. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. No. 2. P. 6-9.
11. Stückelberger C., 2020. Post-corona World: Balancing International Cooperation and National Sovereignty. *Pravo i upravlenie. XXI vek [Journal of Law and Administration]*. No. 2. P. 10-17.
12. Kamrad-Scott A., 2016. WHO's to blame? The World Health Organization and the 2014 Ebola outbreak in West Africa. *Third World Quarterly*. Vol. 37. P. 401-418.
13. Prah Ruger J., Yach D., 2009. The Global Role of the World Health Organization. *Global Health Governance*. No. 2. P. 1-11.
14. Andonova L.B. *Governance Entrepreneurs: International Organizations and the Rise of Global Public-private Partnerships*. Cambridge University Press, 2017. 275 p.

**Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-04-60109 "Воздействие глобальных биогенных угроз на мировую политику"**

**The reported study was funded by RFBR according to the research project № 20-04-60109 "The impact of global biogenic threats on world politics"**