



Оценка: обновленная информация и предлагаемый план работы на 2020-2021 гг.

Первоначальная оценка осуществления Механизма взаимодействия с негосударственными структурами

Резюме

Доклад Секретариата

1. Шестьдесят девятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в резолюции WHA69.10 (2016 г.) утвердила Механизм взаимодействия с негосударственными структурами. Ассамблея здравоохранения также предложила Генеральному директору провести в 2019 г. первоначальную оценку осуществления Механизма и его воздействия на работу ВОЗ в целях представления полученных результатов Исполнительному комитету в январе 2020 г. через Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам. Круг ведения и предлагаемая методология данной первоначальной оценки были представлены на рассмотрение 145-й сессии Исполкома (2019 г.)¹.

2. В соответствии с условиями проведения первоначальной оценки, Бюро по оценке представляет резюме данной независимой оценки² 146-й сессии Исполнительного комитета (см. приложение)³.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

3. Исполнительному комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению.

¹ См. документ EB145/6, пункты 40–49.

² Данная оценка была проведена по поручению Бюро ВОЗ по оценке внешней независимой группой по оценке из компании IOD PARC.

³ Полный текст доклада о первоначальной оценке осуществления Механизма взаимодействия с негосударственными структурами размещен на веб-сайте Бюро по оценке, см. www.who.int/evaluation, по состоянию на 12 декабря 2019 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ПЕРВОНАЧАЛЬНАЯ ОЦЕНКА ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕХАНИЗМА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ

РЕЗЮМЕ

Введение

1. Механизм взаимодействия с негосударственными структурами (Механизм) был утвержден шестьдесят девятой сессией Всемирной ассамблеи здравоохранения 28 мая 2016 г. (резолюция WHA69.10). Цель Механизма заключается в развитии и углублении тесного взаимодействия с негосударственными структурами при управлении рисками за счет усиления защиты ВОЗ от возможных конфликтов интересов и неправомерного влияния. Разработка учреждением системы Организации Объединенных Наций первого комплексного механизма, регламентирующего все типы взаимодействия с четырьмя категориями негосударственных структур, является важным прецедентом.

2. На этапе утверждения Механизма государства-члены согласились по окончании двухлетнего периода, отведенного на обеспечение его полномасштабного функционирования, провести первоначальную оценку осуществления Механизма. Решение о проведении настоящей оценки в рамках общекорпоративных оценок, предусмотренных в плане работы по оценке на двухгодичный период 2018–2019 гг., было принято в июле 2019 г.

3. Цель первоначальной оценки заключалась в том, чтобы оценить ход осуществления Механизма и его влияние на деятельность Организации. Задачи оценки состояли в следующем:

- выявление в процессе осуществления Механизма с момента его принятия в мае 2016 г. основных достижений, передового опыта, трудностей, недостатков и областей, требующих улучшений; и
- вынесение рекомендаций о дальнейших шагах по обеспечению полномасштабного, согласованного и последовательного осуществления Механизма.

4. С учетом сложного характера межправительственных переговоров, сопровождавших согласование Механизма, объективно деликатного характера данной темы, количества и разнообразия

5. по корректировке действий. В этой связи важно подчеркнуть конструктивный характер оценки: досконально оценивать результативность осуществления Механизма было бы преждевременно, на одном из этапов процесса оценки появилась возможность для рассмотрения предпосылок к достижению результативности. Полученные результаты могут быть учтены в целях повышения качества действий ВОЗ на этапе перехода к полномасштабному внедрению как Механизма, так и связанных с ним

операционных процедур. Таким образом, предполагается, что выявленные в докладе недостатки и трудности будут рассмотрены в конструктивном ключе в качестве возможности сделать своевременные выводы в масштабах всей Организации и усовершенствовать ее подход к осуществлению на дальнейшую перспективу.

6. В целях обеспечения четкого и единообразного понимания объекта оценки и определения на его основе руководящих принципов и структуры оценки, на этапе планирования совместно с сотрудниками специализированного отдела, отвечающего за проведение стандартной оценки будущих партнеров и оценки риска, а также с Бюро ВОЗ по оценке была ретроспективно сформулирована концепция изменений¹.

7. В ходе оценки применялась смешанная методология, сочетающая несколько источников качественных и количественных данных, включая следующие: (i) анализ свыше 120 основных документов; (ii) личные и виртуальные собеседования и фокус-группы со 150 представителями заинтересованных сторон (старшее руководство ВОЗ; сотрудники, имеющие наиболее тесное отношение к осуществлению Механизма и другие значимые сотрудники ВОЗ на различных уровнях Организации, в частности исполняющие обязанности координаторов Механизма и технических специалистов); (iii) фокус-группы с 56 координаторами Механизма в представительствах, находящихся в Женеве; (iv) глобальный опрос всех государств-членов; (v) опрос негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях с ВОЗ (в ходе параллельной более общей оценки сотрудничающих центров структурам, выполняющим функции сотрудничающих центров, были заданы вопросы, касающиеся Механизма; также были проведены консультации с небольшим числом негосударственных структур, которые пока не могут претендовать на вступление в официальные отношения с ВОЗ); и (vi) опрос представителей ВОЗ. В ходе опроса были получены ответы от: 17,5% государств-членов; 26,1% негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях с ВОЗ; и 18,1% представителей ВОЗ.

8. В соответствии со стандартами Группы Организации Объединенных Наций по оценке доклад по итогам оценки содержит более подробную информацию о методологии оценки, в том числе краткий обзор методологических ограничений.

Результаты оценки

9. Ниже в соответствии с оценочными критериями Группы Организации Объединенных Наций по оценке излагаются результаты, полученные в ходе оценки, с указанием как достижений, так и недостатков в осуществлении Механизма к настоящему времени.

Актуальность

10. В отличие от действовавших ранее разрозненных и не согласованных между собой правил, касающихся различных негосударственных структур, Механизм представляет

¹ Схему концепции изменений можно найти в разделе «Методология» полного текста доклада.

собой единую упорядоченную систему¹. Это первый всеобъемлющий механизм в системе Организации Объединенных Наций, регламентирующий взаимодействие с четырьмя категориями негосударственных структур, то есть неправительственными организациями, структурами частного сектора, благотворительными фондами и академическими учреждениями, и предусматривающий соблюдение конкретных правил в отношении каждой категории. В этом смысле существование Механизма само по себе является значимым достижением и важным прецедентом для системы Организации Объединенных Наций в целом.

11. В то же время необходимо отметить, что достижение общих целей Механизма на всех трех уровнях ВОЗ не было подкреплено всеобъемлющей, практически выполнимой стратегией и соответствующим планом осуществления. План осуществления был принят 21 декабря 2017 г. в ответ на просьбы со стороны Независимого консультативного надзорного комитета экспертов. Данный документ, однако, обладает ограниченной ценностью и применяется мало, а, поскольку его проект был одобрен лишь спустя 18 месяцев после принятия резолюции и не пользовался широкой известностью и распространенностью в качестве практического инструмента, он не может служить надлежащей основой для согласованного и систематического осуществления Механизма. Временные сроки, отведенные ВОЗ на полное внедрение Механизма и операционных процедур, представляются слишком оптимистичными в свете ее возможностей и потенциала в области эффективного осуществления изменений; данная проблема усугубляется тем, что принятая резолюция не предусматривает поэтапного подхода к осуществлению, хотя ранее, в ходе внешнего анализа последствий осуществления Механизма, проведенного в 2016 г. (то есть непосредственно перед принятием резолюции), на этот счет была вынесена соответствующая рекомендация.

12. Отмеченное отсутствие всеобъемлющей стратегии взаимодействия, предусматривающей конкретные четко оговоренные меры по закреплению и адаптации Механизма в качестве единой системы и формированию на основе его общих целей практически осуществимого, четкого, поэтапного плана, регламентирующего взаимодействие Организации с негосударственными структурами, является серьезным недостатком. Данный недостаток привел к тому, что в дальнейшем действия по внедрению Механизма осуществлялись разрозненно и не были подкреплены согласованной стратегией коммуникации и распространения информации. Отсутствие эффективных дополнительных планов коммуникации и распространения информации, в свою очередь, негативно повлияло на внедрение Механизма в деятельность внешних и внутренних целевых групп ВОЗ. Значимые для сотрудников и партнеров задачи решались не заблаговременно, а в порядке реагирования на назревшую потребность. Те из коммуникационных мероприятий, которые все же были проведены, не соответствовали меняющимся потребностям сотрудников и партнеров в динамичных условиях осуществления Механизма.

¹ Механизм взаимодействия с негосударственными структурами заменил собой «Принципы, регулирующие отношения между Всемирной организацией здравоохранения и неправительственными организациями» (приняты в резолюции WHA40.25) и «Руководящие положения в отношении работы с частным сектором в интересах здравоохранения» (документ EB107/20, приложение).

Результативность

13. В целях настоящей оценки и исходя из необходимости систематического и структурированного анализа и изучения взаимосвязей между направлениями деятельности и полученными результатами в условиях отсутствия комплексной стратегии или плана осуществления Механизма, направления деятельности и их результаты были распределены по следующим уровням:

- Уровень 1. Углубление понимания рисков и преимуществ взаимодействия, усиление ответственности и повышение качества управления рисками.
- Уровень 2. Специализация и применение Механизма в конкретных (технических и контекстуальных) условиях.
- Уровень 3. Экспертные консультации по техническим вопросам и институциональная память в области применения стандартизованных процедур. Критерии отдельного рассмотрения нетипичных случаев. Контроль.

14. Группа по оценке отмечает, что, несмотря на отсутствие всеобъемлющей стратегии, задающей ориентиры для максимально результативного и эффективного осуществления Механизма, ВОЗ, благодаря значительным усилиям персонала, успешно инициировала (хотя и не завершила) выполнение всех требований резолюции WHA69.10. За двухлетний период осуществления на каждом из трех уровней было достигнуто несколько важных результатов. Это значимое достижение закладывает прочную основу для дальнейшего осуществления Механизма. Вместе с тем в масштабе всей Организации указанные действия выполнялись ситуативно, разрозненно и бессистемно, без выделения достаточных ресурсов на деятельность по осуществлению.

15. Еще более скромный прогресс был при этом достигнут в других важных областях, таких как полнофункциональная реализация реестра негосударственных структур путем включения в него всех структур этого типа; скоординированное обучение персонала на всех трех уровнях Организации; разработка процессов электронного документооборота для Глобальной системы управления взаимодействием, создание которой в настоящее время приостановлено, и обеспечение активного функционирования Комитета Механизма по рассмотрению предложений, заседания которого, судя по всему, проводились нечасто. Вопреки требованию резолюции о немедленном осуществлении Механизма фактические сроки достижения результатов характеризовались рядом серьезных задержек. Кроме того, на основании имеющихся данных группа по оценке отметила, что в ходе реализации функций Механизма больше внимание уделяется достижению целей в области управления рисками, нежели целям развития и углубления взаимодействия. Хотя благодаря проведенной на сегодняшний день работе у ВОЗ имеется прочная основа для развития этих направлений деятельности, в дальнейшем необходимо уделять равное внимание обоим целям Механизма.

16. Следует отметить также, что на фоне динамичных реалий реорганизации ВОЗ некоторые уже завершённые мероприятия и достигнутые результаты необходимо повторить, усовершенствовать или подкрепить дополнительными действиями.

Примерами этого являются (i) пересмотр руководств и пособий по применению Механизма для внесения в них новых положений относительно реестра негосударственных структур, процессов электронного документооборота и состава Комитета Механизма по рассмотрению предложений; (ii) доработка и издание учебных материалов с отражением в них накопленного опыта и практических примеров; и (iii) текущая поддержка работы сети координаторов Механизма.

17. Признавая достижение краткосрочных результатов деятельности по осуществлению Механизма и выполнению поставленных задач, нельзя не отметить, что задержки в планировании и выполнении работы, тем не менее, негативно повлияли на согласованность и последовательность осуществления Механизма на всех трех уровнях Организации¹, которая должна была обеспечить повсеместное достижение намеченных конечных результатов².

18. Общий ход достижения промежуточных результатов и осуществления различных направлений деятельности по реализации Механизма схематично отображен на рисунке. Как показано на этом рисунке, по восьми направлениям деятельности и результатам работа завершена или завершается; в шести случаях работа продолжается и требует дальнейших усилий; а три направления требуют немедленного внимания, поскольку работу необходимо начать или ускорить.

¹ См. резолюцию WNA69.10, пункт 3(2).

² (i) Формирование более четкого понимания методов работы с негосударственными структурами на страновом, региональном и глобальном уровнях; (ii) повышение внутренней и внешней прозрачности за счет создания реестра негосударственных структур; (iii) создание предпосылок для усиления стратегического начала во взаимодействии с негосударственными структурами; (iv) защита ВОЗ от установления связей, которые могли бы поставить под угрозу доверие к ее работе; (v) обеспечение согласованности и последовательности взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами; и (vi) создание возможностей для накопления знаний, обмена информацией и укрепления возможностей по вопросам выстраивания взаимодействия. Данные формулировки взяты из Руководства для персонала по осуществлению взаимодействия с негосударственными структурами и, насколько мы понимаем, представляют собой желаемые конечные результаты работы Механизма.

Рисунок. Общая схема результатов, достигнутых в ходе осуществления Механизма



19. В отсутствие каких-либо данных эффективного бюджетного или финансового контроля, за исключением сметы расходов на выполнение резолюции WHA69.10 и расчетов затрат, представленных в плане осуществления (одобренном в декабре 2017 г.), расходы на осуществление Механизма не поддаются количественной оценке. По всей видимости, выделенных ресурсов оказалось недостаточно, и это остро ощущалось в течение процесса осуществления Механизма. Недостаток ресурсов был указан в числе серьезных препятствий на пути осуществления самыми различными сотрудниками Организации. Кроме того, отсутствует финансовый контроль за прямыми и скрытыми расходами, связанными с осуществлением.

Эффективность

20. Значительное большинство заинтересованных сторон, как внутри ВОЗ, так и за ее пределами, считают, что Механизму удалось хотя бы в некоторой степени выполнить свои ближайшие задачи. В целом Механизм позволил ВОЗ и негосударственным структурам получить более четкое представление об условиях и стандартах взаимодействия. Однако менее ясным, особенно для сотрудников ВОЗ и государственных членов, остается вопрос о практическом применении общих правил к различным видам

взаимодействия. Отсутствует однозначное понимание распределения подотчетности в отношении регулируемых рисков.

21. Заинтересованные стороны, в свою очередь, также считают, что благодаря Механизму взаимодействие ВОЗ с негосударственными структурами стало более согласованным и последовательным. Вместе с тем недостаточно скоординированное и комплексное планирование и поэтапное внедрение Механизма в масштабах всей Организации повлекло за собой отсутствие единообразия в его применении.

22. Механизм помог разъяснить принципы взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами, однако его неединообразное внедрение и недостатки реестра негосударственных структур ослабили уверенность сторон в прозрачности процесса.

23. Механизм в некоторой степени мотивировал сотрудников ВОЗ и негосударственные структуры осмысливать свое взаимодействие в более стратегическом ключе, особенно при установлении официальных отношений. Это не так очевидно при налаживании некоторых типов взаимодействия, особенно в тех случаях, когда возможности для положительного взаимодействия упускаются по причине *избегания рисков* (в отличие от *понимания рисков и управления рисками*).

24. В силу своего устройства Механизм, вероятно, действительно обеспечил защиту ВОЗ от взаимодействия с негосударственными структурами, которые могли бы поставить под угрозу доверие к ее работе. При этом, однако, по мнению некоторых заинтересованных сторон, Механизм усилил стремление Организации избегать рисков, в результате чего она иногда ненамеренно отказывается от перспективного взаимодействия. В ходе осуществления Механизма в ограниченном объеме осуществлялись такие вспомогательные мероприятия, как систематическое обучение, обмен информацией и управление накопленными знаниями. Обмен информацией о Механизме внутри ВОЗ по-прежнему осуществляется неофициально и от случая к случаю. По отзывам государств-членов – основной категории заинтересованных в Механизме сторон, – несмотря на регулярные оповещения со стороны ВОЗ, они не получают достаточной информации о ходе осуществления Механизма и положительных изменениях, поскольку получаемые сообщения в основном касаются проведенных мероприятий и результатов работы.

25. Адекватная оценка стабильности и результативности функционирования Механизма на столь раннем этапе его внедрения является трудной задачей с учетом крайнего дефицита данных, в том числе вызванного отсутствием механизма мониторинга и оценки¹, который был рекомендован в 2016 г. и позволял бы судить о достижении запланированных преимуществ и результатов. Тем не менее, исходя из оценки актуальности, результативности и эффективности, группа по оценке делает

¹ Доклад Внешнего ревизора о последствиях для ВОЗ реализации механизма взаимодействия с негосударственными структурами, март 2016 г. (документ A/FENSA/OEIGM/4).

вывод о том, что *предпосылки* для стабильного и результативного функционирования¹ уже сложились и продолжают формироваться.

26. Процесс осуществления уже повлек за собой позитивные изменения, и, хотя они еще не достигли запланированных или желаемых масштабов, надлежащая реализация всего комплекса мер открывает широкие возможности для дальнейшего получения положительных результатов. Более долгосрочные последствия станут заметны только после закрепления конечных итогов процесса осуществления.

Предпосылки для результативного и стабильного функционирования

27. Несмотря на отмеченные в докладе об оценке недостатки и области, требующие улучшения, наличие предпосылок для результативного и стабильного функционирования Механизма в будущем уже не вызывает сомнений. Эти предпосылки включают в себя усиление поддержки Механизма старшим руководством ВОЗ и государствами-членами; признание того, что полноценная реализация Механизма требует большего объема ресурсов; и постепенный, неуклонный и заметный рост уровня терпимости к риску, особенно на уровне старшего руководства, благодаря которому деятельность по управлению рисками активизируется. Отмечается также, что Механизм приносит взаимную выгоду заинтересованным сторонам; что он упрощает процесс взаимодействия; и что методы взаимодействия с негосударственными структурами на страновом, региональном и глобальном уровнях теперь являются более четкими. Вместе с тем осуществление Механизма создает значительную нагрузку на ВОЗ, порождая возможные риски для дальнейшего обеспечения его результативного и стабильного функционирования.

Согласованность

28. Согласно осуществлению Механизма все еще мешают несогласованность правил, в частности в отношении последствий внедрения Механизма для закупочной деятельности, а также несогласованность с ключевыми инициативами по реформированию Организации, в частности программой преобразований, которая нуждается в усилении согласованности за счет интеграции и координации.

29. Трудности, возникшие в ходе осуществления Механизма, были отчасти обусловлены внутренними и внешними условиями работы ВОЗ. Эти связанные с условиями работы факторы включают в себя:

- особенности осуществления изменений в условиях децентрализованной структуры, а также препятствия для достижения изменений при наличии общих институциональных обязанностей, затрагивающих все уровни Организации, но в отсутствие четкого распределения подотчетности;

¹ Расширение и углубление эффективного взаимодействия с негосударственными структурами; и управление рисками за счет укрепления защиты ВОЗ от конфликтов интересов и неправомерного влияния.

- необходимость организационной дисциплины для изменения моделей поведения на фоне риска несоблюдения Организацией административных процессов; и
- ограничивающая достижение конечных результатов неразвитость ряда предпосылок, указанных ниже среди факторов, отрицательно влияющих на осуществление.

Факторы, отрицательно влияющие на осуществление

30. Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые сотрудниками ВОЗ для выполнения политических задач на практике, в ходе оценки был выделен ряд ключевых факторов, негативно влияющих на осуществление Механизма. К ним относятся следующие факторы:

31. *Распространенное мнение о том, что на ранних этапах старшее руководство недостаточно одобряло и поддерживало осуществление Механизма и делало противоречивые заявления.* Данное мнение об отсутствии поддержки на высшем уровне мешало формированию необходимых условий для стимулирования изменений и тормозило процессы мобилизации поддержки на всех уровнях Организации.

32. *Отсутствие всеобъемлющей общеорганизационной, практически осуществимой стратегии в отношении реализации взаимодействия,* предусматривающей четкую последовательность конкретных действий по преобразованию общих целей Механизма в конкретный план работы Организации в области взаимодействия с негосударственными структурами; и по закреплению адаптации Механизма в качестве единой системы. Как отмечалось выше, данный фактор является серьезным недостатком всего процесса реализации Механизма. Сам по себе он является важнейшим пробелом, влияющим на все другие аспекты осуществления Механизма, и поэтому заслуживает отдельного упоминания в качестве значимого фактора, влияние которого на все последующие аспекты осуществления выражается в следующем:

- не было выработано комплексного представления о последствиях (масштабах) осуществления Механизма на «глобальном/общеорганизационном уровне», а процесс его поэтапного осуществления не был в достаточной степени согласован, скоординирован и интегрирован в деятельность всех трех уровней Организации;
- временные сроки, отведенные на полноценное внедрение всех аспектов Механизма и операционных процедур, были основаны на чересчур оптимистичном представлении о потенциале и возможностях ВОЗ для эффективного осуществления изменений;
- не были полностью учтены трудности, возникающие в ходе реализации изменений в условиях децентрализованной структуры ВОЗ, а на их преодоление не было выделено достаточных ресурсов; процесс осуществления, в свою очередь, не задействовал все возможности такой структуры для повсеместного и единообразного выполнения скоординированных действий на трех уровнях

Организации; в этой связи имеются основания говорить о неполном осуществлении вынесенных в 2016 г. рекомендаций внешнего ревизора о последствиях осуществления;

- были недооценены взаимосвязи между основными механизмами и инструментами осуществления, и это негативно повлияло на результативность и эффективность затрат; задержки в одной области значительно влияли на прогресс в остальных областях (примером чего служит влияние процессов электронного документооборота на управление взаимодействиями внутри Организации при помощи Глобальной системы управления взаимодействием; а также задержки с выпуском руководств, пособий и проведением учебных мероприятий).

33. *Отсутствие вспомогательной стратегии управления изменениями и коммуникации.* Разъяснительные мероприятия на местах осуществлялись в ограниченном объеме, при этом отсутствовал скоординированный порядок сбора отзывов и распространения положительных примеров и сделанных выводов (то есть знаний о том, какие решения, почему и как являются эффективными в различных условиях). Отсутствие такого порядка еще больше сужало возможности для информирования, ознакомления и мобилизации поддержки персонала по вопросам, касающимся Механизма и его осуществления.

34. *Исчерпанность возможностей Организации для изменений в связи с продолжающимся процессом преобразований (усталость от изменений).* Помимо (а также в результате) упомянутой выше нехватки ресурсов, ограничивающей возможности для осуществления, не было создано специального подразделения по осуществлению Механизма, если не считать специального отдела, отвечающего за проведение стандартной предварительной оценки будущих партнеров и оценки рисков, а это лишь один аспект процесса осуществления. Кроме того, изменения в структуре Организации, вызванные осуществлением программы преобразований, повлияли на функции и обязанности сотрудников, которым было поручено внедрять Механизм (то есть состав Комитета Механизма по рассмотрению предложений и Руководящего комитета, а также корпуса координаторов по Механизму). По мнению персонала, обилие не упорядоченных по приоритетности резолюций, правил, регламентов и рамочных программ все больше парализует работу ВОЗ, а создание Механизма как крупного общеорганизационного проекта было в каком-то смысле «погребено» под слоем многочисленных изменений.

35. *Недостаток ресурсов для обеспечения осуществления.* Хотя резолюция о создании Механизма сопровождалась предварительным общим расчетом затрат на ее выполнение, в конечном счете на осуществление были выделены недостаточные ресурсы. Кроме того, отсутствует финансовый контроль за прямыми и скрытыми расходами на осуществление. Дефицит ресурсов сохраняется: их объем не отвечает масштабам важных задач по осуществлению Механизма, а имеющиеся ограниченные ресурсы предназначены для совершения «действий», а не для укрепления организационного потенциала в интересах осуществления «деятельности».

36. *Ориентация обязательной отчетности на уровень промежуточных результатов и мероприятий, нежели на последствия осуществления.* В соответствии с требованиями о регулярном представлении отчетности, ход осуществления регулярно освещался в отчетах, однако такая отчетная документация в основном затрагивала уровень промежуточных результатов и мероприятий, а не желаемых последствий функционирования Механизма. Еще одним ограничением было отсутствие единого механизма контроля и оценки, позволяющего проверять достижение желаемых преимуществ и результатов. Это привело к тому, что систематические обсуждения и мероприятия по накоплению знаний, а также адаптации и корректировке подходов к осуществлению Механизмов проводились редко. Таким образом, сформулированные по итогам настоящей оценки результаты и выводы представляют собой первый анализ степени достижения желаемых результатов работы Механизма на данном начальном этапе его внедрения.

37. *Для сотрудников и негосударственных структур, для которых английский не является родным языком, осложняющим фактором была недоступность методических материалов и информации на всех официальных языках Организации.*

Выводы

38. Наряду с вышеописанными результатами в ходе оценки было сделано несколько выводов, которые следует учесть в дальнейшей работе по осуществлению Механизма. Эти выводы излагаются ниже:

- выработка в начале процесса скоординированной стратегии и плана осуществления в рамках общих сроков, отведенных на достижение результатов;
- мобилизация поддержки и кураторства стратегии осуществления на достаточно высоком уровне для обеспечения ее одобрения и доверия к ней на трех уровнях Организации;
- обеспечение широкого распространения доходчивой информации о стратегии осуществления (например, в ходе выездных мероприятий, общих собраний персонала, неофициальных встреч, обеденных совещаний, информационно-ознакомительных мероприятий);
- установка реалистичных сроков выполнения плана осуществления в соответствии с имеющимися ресурсами, проведение исчерпывающего анализа базовых предпосылок и возможных отдаленных последствий взаимосвязанных направлений деятельности и результатов;
- активное задействование в процессе осуществления знаний, навыков и опыта в области управления проектами и изменениями, так как это отдельные специальные области, дополняющие собой профессиональные области, в которых ВОЗ пользуется авторитетом;
- создание эффективного механизма контроля и формирование соответствующей группы сотрудников, способной мобилизовать поддержку на всех уровнях

Организации (с учетом того, что осуществление надлежащего контроля со стороны управленческих и руководящих структур ВОЗ возможно только при наличии четкого плана осуществления и системы результатов);

- регулярный мониторинг и, по мере необходимости, корректировка административных процедур и процессов для обеспечения сбалансированной расстановки акцентов между конкурирующими приоритетами и характеристиками. В рамках Механизма такой баланс между конкурирующими приоритетами требуется при выработке процедур предварительной проверки партнеров и оценки риска: оперативная и просто устроенная система с минимальными ресурсными потребностями скорее всего не будет обеспечивать необходимого уровня гарантий защиты интересов ВОЗ; с другой стороны, медленно функционирующая и ригидная система способна более эффективно защищать репутацию и принципы Организации, однако доработка и организационное оформление такой системы на основе проверенных и надежных операционных процедур потребует значительного времени и ресурсов. Аналогичным образом, в случае несбалансированной расстановки акцентов ВОЗ придется прилагать большие усилия для управления риском возникновения нежелательных последствий, либо из-за отсутствия тщательной оценки параметров взаимодействия, либо в результате того, что сложность и время, необходимые для выполнения работы, будут стимулировать поиск обходных решений исключительно в интересах быстрой выдачи на взаимодействие, а в худшем случае – побуждать к полному отказу от выполнения административных процедур. Хотя в ходе оценки не было выявлено явных признаков возникновения такого риска на данном этапе, для предотвращения возможных нарушений рекомендуется проявлять постоянную бдительность в этих вопросах.

39. Ввиду сложности межправительственных переговоров, которыми сопровождалось согласование Механизма, и значительных усилий, которые были предприняты сотрудниками ВОЗ для реализации Механизма в соответствии с духом и буквой воплощаемых им принципов и которые заложили надежную основу для дальнейших действий, процесс реализации Механизма следует продолжать с учетом изложенных ниже рекомендаций.

Рекомендации

40. Несмотря на ряд факторов, ограничивающих способность ВОЗ для полноценного решения поставленных задач, данный первоначальный этап реализации Механизма в целом характеризовался значительными усилиями со стороны ВОЗ и был отмечен важными успехами в большинстве выбранных ключевых областей. Хотя для будущего результативного и стабильного функционирования Механизма имеются очевидные предпосылки, меры по устранению наиболее серьезных недостатков будут способствовать созданию максимально благоприятных условий для закрепления успехов в дальнейшей работе по его реализации.

41. Исходя из данных анализа, оценки и результатов, представленных в настоящем докладе, по итогам оценки было сформулировано шесть рекомендаций, касающихся улучшения и расширения коммуникации; укрепления потенциала; создания более эффективных механизмов мониторинга, оценки и обучения; и разработки стратегии взаимодействия с негосударственными структурами.

Рекомендация 1: активизировать коммуникационную деятельность по связанным с Механизмом вопросам.

42. Как внутри Организации, так и за ее пределами была отмечена четкая и неотложная необходимость в значительной активизации коммуникационной деятельности. В интересах распространения непротиворечивой информации, позволяющей упростить понимание Механизма и пресекать и предупреждать распространение заблуждений, коммуникация должна осуществляться скоординированным образом и сразу по нескольким каналам, с четкими ссылками на существующие материалы и источники дополнительной информации. Для повышения осведомленности о Механизме и ознакомления сотрудников с практическими аспектами его реализации в интересах мобилизации более широкой поддержки и создания предпосылок для его систематического применения ВОЗ следует:

- разработать общий план активизации коммуникационной деятельности по связанным с Механизмом вопросам;
- обеспечивать адаптацию коммуникационной деятельности применительно к особенностям основных целевых групп, например, технических специалистов;
- согласованно провести серию разъяснительных мероприятий, таких как выездные встречи; общие собрания персонала, неофициальные встречи, обеденные совещания; а также знакомить с Механизмом новых сотрудников в рамках вводных занятий.

Рекомендация 2: обеспечить более глубокое понимание рисков и преимуществ взаимодействия, усиление ответственности и повышение качества управления рисками.

43. Была отмечена очевидная и настоятельная необходимость активизации мер по укреплению потенциала в интересах единообразного применения правил и процедур Механизма. Выполнение действий, указанных в пунктах ниже, поможет обеспечить более широкое и стабильное применение Механизма.

- Разработать план обучения и график его выполнения, приняв во внимание все расходы и выделив кадровые и финансовые ресурсы на подготовку и проведение соответствующих мероприятий. Для формирования общих знаний и единого понятийного аппарата у достаточно большого числа сотрудников Организации (критической массы) обучение следует проводить на основе анализа потребностей и выработанной иерархии приоритетных категорий обучаемых. Обучение должно осуществляться скоординированным образом, с применением эффективных механизмов контроля качества. В этой связи будет необходимо

обеспечить циклическое совершенствование учебных мероприятий на основе отзывов и впечатлений участников. Следует также рассмотреть возможность обучения обучающихся и предусмотреть проведение семинаров для глав страновых бюро, а также использование материалов для электронного обучения.

- Для обеспечения содержательного и актуального наполнения методических материалов необходимо обновить руководства, пособия и справочники. Для поддержания их актуальности и применимости следует планировать и проводить периодический пересмотр и обновление материалов. Руководства и пособия должны быть представлены на всех официальных языках ВОЗ. Необходимо периодически проводить сбор отзывов о качестве руководств и пособий, с тем чтобы они продолжали соответствовать своему назначению и улучшались на основе опыта пользователей (например, в направлении более ясного изложения критериев обработки взаимодействий на основе упрощенных или стандартизированных процедурных алгоритмов).
- Следует более широко разъяснять суть упрощенных процедур, добиваясь общего понимания того, какие процедуры подлежат упрощению, а какие нет.
- В соответствии с пунктом 38 документа о Механизме, следует ускорить разработку процессов электронного документооборота и окончательного оформления реестра негосударственных структур, что позволит обеспечить эффективный документооборот и координацию взаимодействия со всеми негосударственными структурами и упростит управление знаниями, позволяя сотрудникам легко находить справочные материалы. Следует создать механизмы ведения реестра негосударственных структур. Необходимо внедрить процессы электронного документооборота, позволяющие содействовать эффективной реализации Механизма при обеспечении соответствия самого Механизма и его систем требованиям программы преобразований. Следует регулярно анализировать и обновлять данные, представляемые включенными в реестр негосударственными структурами¹. Следует повсеместно ввести процедуры предоставления аккредитации.

Рекомендация 3: повысить доступность специализированных знаний и выполнять экспертные рекомендации и техническим вопросам.

44. Несколько существующих механизмов нуждаются в дальнейшем укреплении или обновлении, в частности:

- Необходимо активное и планомерное взаимодействие с координаторами Механизма в регионах и техническими отделами. Регулирование, координация и поддержка работы этой важной сети и сообщества практических специалистов позволит поддерживать критическую массу координаторов Механизма, уменьшая частоту их сменяемости и последствия ротации. Развитие данной сети

¹ Обеспечивая при этом соблюдение пунктов 39–41 документа о Механизме и ведение мониторинга самостоятельно представляемых данных.

позволит обеспечить более широкую доступность специальных знаний по вопросам применения Механизма там, где они требуются (в регионах, странах или технических отделах), и позволит распространять и тиражировать на всех трех уровнях Организации передовой опыт и новаторские подходы к применению Механизма.

- Имеются основания для активизации работы Руководящего комитета Механизма, в том числе в качестве надзорного органа по мониторингу прогресса при постоянной общей поддержке со стороны старшего руководства, а также также работы Комитета Механизма по рассмотрению заявок. На сегодняшний день эти органы используются в недостаточной степени и могут служить полезными механизмами оказания поддержки специализированному отделу.
- Необходимо пересмотреть и уточнить функции и обязанности специализированного органа, отвечающего за проведение стандартной предварительной проверки партнеров и оценки рисков, с тем чтобы ему не приходилось выполнять предварительную проверку и оценку риска в каждом случае, поскольку это ведет к чрезмерной нагрузке на систему. Сферу его деятельности следует переориентировать на решение других вопросов, в частности на:
 - проведение углубленной проверки и оценки рисков при взаимодействиях повышенного риска и сложности, которые могут породить конфликт интересов или сопровождаться получением значительного объема ресурсов от негосударственных структур;
 - вынесение заключений относительно исключительных случаев, требующих глубоких специальных знаний (принятие решений в условиях «серых зон») с привлечением всего многообразия институциональной памяти;
 - своевременную разработку и обновление руководств, пособий, справочников, учебных мероприятий, принципов работы сети координаторов Механизма и реестра негосударственных структур.

Рекомендация 4. повысить качество информационного обеспечения за счет создания механизма систематического мониторинга и отслеживания.

45. Внедрение эффективного механизма мониторинга необходимо для обеспечения подотчетности, а также непрерывного накопления знаний и внедрения улучшений на различных уровнях реализации Механизма. Эта задача включает в себя следующие шаги:

- систематическая документальная фиксация и отслеживание взаимодействий с негосударственными структурами на всех трех уровнях Организации во всех случаях, когда это невозможно сделать при помощи реестра негосударственных структур или процессов электронного документооборота. Сюда относится планомерное отслеживание предварительных проверок и оценок рисков;

- периодическое проведение внеплановых проверок для обеспечения единообразного соблюдения правил (обеспечение качества);
- создание механизма мониторинга и оценки в целях учета накопленного опыта и проверки достижения желаемых преимуществ и результатов;
- дальнейшее представление Исполнительному комитету ежедневных докладов о взаимодействии с негосударственными структурами, в том числе об отслеживании прикомандированных сотрудников. Также рекомендуется представлять регулярные доклады региональным комитетам.

Рекомендация 5: повысить качество обучения.

46. В ходе оценки было отмечено отсутствие обмена накопленным опытом и знаниями. При условии совершенствования информационного обеспечения и активизации коммуникационной деятельности меры по повышению качества обучения могут включать в себя:

- обмен опытом при поддержке сети координаторов Механизма для содействия воспроизведению передовых методов и использования возможностей для пополнения знаний путем широкого распространения локальных передовых методов и инноваций и преодоления разрозненности. В настоящее время обмен опытом происходит скорее за счет накопления институциональной памяти, нежели за счет систематической фиксации и распространения опыта, в результате чего процессы накопления знаний не защищены от текучести и ротации кадров. Для наилучшей практики требуется учебный механизм/платформа;
- выявление, описание и распространение уникальных/новаторских методов использования Механизма в качестве прецедентов/примеров из практики (с привлечением Комитета Механизма по рассмотрению предложений);
- ежегодное распространение среди всех сотрудников (в рамках коммуникационной стратегии) краткого резюме с изложением накопленного опыта и полезной роли Механизма для ознакомления с успешными примерами взаимодействия, приносящими пользу глобальному общественному здравоохранению при соблюдении интересов ВОЗ.

Рекомендация 6: разработать, принять и осуществить стратегию взаимодействия с негосударственными структурами.

47. С учетом возрастающей важности партнерского взаимодействия, прямо отмеченной в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг. и Целях в области устойчивого развития, необходимо четко сформулировать общую стратегию взаимодействия, изложив в ней задачи взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами, а также конкретные, целенаправленные действия и связанные с ними поэтапно реализуемые планы в области мобилизации ресурсов и коммуникационной деятельности. Это обеспечит надлежащее закрепление и адаптацию Механизма в

качестве единой системы в рамках более общего подхода Организации к взаимодействию. Кроме того, стратегия должна:

- позволять старшему руководству в процессе накопления опыта совершенствовать позицию Организации в отношении взаимодействия между ВОЗ и негосударственными структурами;
- усиливать соответствие между намерениями и действиями и повсеместно обеспечивать конструктивное отношение сотрудников к взаимодействию при понимании существующих рисков, побуждая их налаживать отношения с негосударственными структурами, одновременно защищая репутацию и мандат ВОЗ;
- быть актуальной и выполнимой на всех трех уровнях Организации в соответствии с выработанными в ходе обсуждений и консультаций определениями актуальности и выполнимости;
- предусматривать назначение на уровне руководства уполномоченного по контролю за осуществлением Механизма, который будет обеспечивать правильное применение принципов и методов управления проектами.

= = =