



**Всемирная  
организация здравоохранения**

**ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ  
Сто тридцать четвертая сессия  
Пункт 11.1 предварительной повестки дня**

**EB134/39  
3 января 2014 г.**

---

## **Оценка**

### **Второй этап оценки реформы ВОЗ**

В соответствии с решениями EBSS2(3) и EB132(14) Генеральный директор имеет честь препроводить Сто тридцать четвертой сессии Исполнительного комитета доклад о втором этапе оценки реформы ВОЗ (см. Приложение), подготовленный внешним консультантом.

ПРИЛОЖЕНИЕ

***Второй этап  
оценки  
реформы ВОЗ***  
**Окончательный  
доклад**

18 ноября 2013 года

*PricewaterhouseCoopers SA  
Avenue Giuseppe-Motta 50  
P.O Box 2895  
1211 Geneva 2  
Phone +41 58 792 91 00  
Fax +41 58 792 91 10  
www.pwc.ch*

**Офис 7121  
Кас.: второго этапа БВК  
Кому: г-ну Дэвиду Уэббу, директору  
Бюро служб внутреннего контроля  
Всемирная организация здравоохранения  
20, Avenue Appia  
CH-1211 Geneva 27  
Швейцария**

Женева, 18 ноября 2013 года

Уважаемый господин/госпожа,

Группа по независимой оценке (ГНО) компании "ПрайсуотерхаусКуперс" рада представить вам доклад по второму этапу независимой оценки ("оценки") реформы Всемирной организации здравоохранения ("ВОЗ").

Мы подготовили данный доклад в соответствии с договором от 27 июня 2013 г. и включенными в него положениями и условиями. Оценка проводилась в период с июля по октябрь 2013 года. За это время ГНО организовала более 100 структурированных интервью с руководством и сотрудниками ВОЗ на трех уровнях Организации, рядом представителей государств-членов, гражданского общества, доноров и консультантов в области глобального здравоохранения. Помимо этих встреч, мы также присутствовали на ряде внутренних совещаний по вопросам стратегического руководства ВОЗ. Кроме того, мы провели онлайн-анкетирование почти 1300 сотрудников ВОЗ и тщательно проанализировали всю собранную информацию. Двадцать восьмого октября мы опубликовали предварительный доклад, по которому Группа по управлению оценкой (ГУО) и Секретариат высказали свои замечания. Эти замечания учтены в настоящем окончательном докладе. Оценка осуществлялась на основе норм и стандартов проведения оценок Группы Организации Объединенных Наций по оценке (ГООНО), а также руководящих принципов по вопросам этики, и она отражает нашу независимую точку зрения.

Мы всегда готовы предоставить любую дополнительную информацию или разъяснения по данному документу и с нетерпением ждем вашего ответа.

С уважением,

"ПрайсуотерхаусКуперс"

Жиль Сивье (Gill Sivyer)

Руководитель по аудиту

Антуан Берто (Antoine Berthaut)

Директор по аудиту

Выражение признательности	4
Глоссарий	5
1. Резюме	7
2. Введение	17
2.1. Справочная информация	17
2.2. Цели второго этапа оценки	18
2.3. Подход, лежащий в основе оценки	19
2.4. Структура доклада	23
3. Общий прогресс реформы	25
3.1. Прогресс реформы на текущий момент	25
3.2. Первый этап оценки и рекомендации ОИГ	28
4. Реформа программ	43
4.1. Справочная информация	43
4.2. Состояние	44
5. Реформа стратегического руководства	53
5.1. Справочная информация	53
5.2. Состояние	54
6. Реформа управления	64
6.1. Справочная информация	64
6.2. Состояние	65
7. Управление программами	76
7.1. Справочная информация	76
7.2. Состояние	76
8. Управление преобразованиями и коммуникация	89
8.1. Справочная информация	89
8.2. Состояние	89
9. Рекомендации	98
9.1. Рекомендация 1: Сопричастность и ответственный подход государств-членов	98
9.2. Рекомендация 2: Улучшение управления выгодами на основе более прочной теоретической базы преобразований реформы	103
9.3. Рекомендация 3: Корректировка мер в области преобразований и коммуникационной деятельности на основе тщательной оценки организационного воздействия	107
9.4. Рекомендация 4: Укрепление программного управления реформой	111

## ***Выражение признательности***

Группа по независимой оценке (ГНО) компании "ПрайсуотерхаусКуперс" выражает признательность сотрудникам ВОЗ, государствам-членам, неправительственным организациям, донорам и заинтересованным сторонам в сфере глобального здравоохранения, высоко оценивает их вклад в свою работу, а также их открытость для консультаций. Мы также хотели бы поблагодарить Группу по управлению оценкой (ГУО), Бюро служб внутреннего контроля (БВК) и Группу по поддержке реформы (ГПР) за их руководство и помощь при проведении оценки.

# Глоссарий

ОВ	Обязательные взносы
ПГД	Помощник Генерального директора
АМР	Американский регион ВОЗ
АМРБ	Региональное бюро ВОЗ для стран Америки
АФР	Африканский регион ВОЗ
АФРБ	Региональное бюро ВОЗ для стран Африки
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
ОС	Ответственные субъекты реформы
КССООН	Координация деятельности со странами и сотрудничество в рамках Организации Объединенных Наций
ССС	Стратегия сотрудничества со странами
ЗГД	Заместитель Генерального директора
ГД	Генеральный директор
ДАФ	Директор по административным и финансовым вопросам
ММР	Министерство по вопросам международного развития Соединенного Королевства
ДУП	Директор по вопросам управления программами
ИК	Исполнительный комитет
ГУО	Группа по управлению оценкой
ВСР	Регион ВОЗ Восточного Средиземноморья
ВСРБ	Региональное бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья
ЕР	Европейский регион ВОЗ
ЕРБ	Европейское региональное бюро
ОУР	Управление общеорганизационными рисками
ДФ	Департамент финансов
ДРОВС	Департамент руководящих органов и внешних сношений
ГСО	Глобальная сеть по оценке
ГОР	Группа общего руководства
ГПП	Группа по глобальной политике
ГРРГП	Глобальная расширенная руководящая группа по полиомиелиту
ОПР	Общая программа работы (ВОЗ)
ГЦО	Глобальный центр обслуживания
ГСУ	Глобальная система управления
ПОВУ	План осуществления на высоком уровне
ЛР	Людские ресурсы
ДУЛР	Департамент управления людскими ресурсами (ШК ВОЗ)
ЛРОЗ	Людские ресурсы в области здравоохранения
ШК	Штаб-квартира
ГНО	Группа по независимой оценке
НКНКЭ	Независимый консультативный надзорный комитет экспертов
МПЗ+	Международное партнерство в области здравоохранения
ММСП	Международные медико-санитарные правила
ОИГ	Объединенная инспекционная группа системы Организации Объединенных Наций
КПИ	Ключевые показатели эффективности
БВК	Бюро служб внутреннего контроля

МСКС	Международный сотрудник категории специалистов
ЦРТ	Цели развития тысячелетия
МЗ	Министерство здравоохранения
НИЗ	Неинфекционные заболевания
НПО	Неправительственная организация
НСС	Национальный сотрудник-специалист
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПАСБ	Панамериканское санитарное бюро
ПБ	Программный бюджет (ВОЗ)
КПБАВ	Комитет Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам
ЧПППБС	Чрезвычайный план президента для помощи больным СПИДом
СУДПК	Система управления служебной деятельностью и повышения квалификации
ПКРККР	Планирование, координация ресурсов и контроль качества работы
УОР	Управление, основанное на результатах
РК	Региональный комитет
РД	Региональный директор
ЗПП	Запрос на представление предложений
РБ	Региональное бюро
ГПР	Группа по поддержке реформы
ЮВАР	Регион ВОЗ Юго-Восточной Азии
ЮВАРБ	Региональное бюро ВОЗ для стран Юго-Восточной Азии
КВ	Круг ведения
УНАСУР	Союз южноамериканских наций
ЮНЭЙДС	Объединенная программа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу
ГРООН	Группа развития Организации Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ГООНО	Группа Организации Объединенных Наций по оценке
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ДВ	Добровольные взносы
ВАЗ	Всемирная ассамблея здравоохранения
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ЗТОР	Регион ВОЗ Западной части Тихого океана
ЗТОРБ	Региональное бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана
ПВ	Представитель ВОЗ

# 1. Резюме

## Справочная информация

В ноябре 2011 г. на своей специальной сессии, посвященной реформе, Исполнительный комитет ВОЗ просил провести оценку реформы ВОЗ, состоящую из двух этапов. Доклад о **первом этапе оценки**, представленный Исполнительному комитету (ИК) в мае 2012 г., касался вопроса о том, в какой степени предложения по реформе ВОЗ охватывают круг проблем, которые должны быть решены в ходе реформы, и содержал рекомендации относительно «дорожной карты» **второго этапа оценки**. Эти рекомендации вместе с обзором управления, административного руководства и децентрализации в ВОЗ, проведенным ОИГ (2012 г.), были положены в основу работы Секретариата по обеспечению согласованного и слаженного функционирования трех уровней Организации. Настоящий второй этап оценки ставит целью оценить стратегию осуществления реформы ВОЗ и готовность Организации к фактическому проведению реформы. В частности, в задачу этого этапа входит определение того, насколько полно предложения по реформе учитывают вопросы управления преобразованиями и позволяют преодолеть те препятствия, которые могут возникнуть на этом пути.

На своей Сто тридцать второй сессии в январе 2013 г. Исполнительный комитет определил круг ведения второго этапа оценки в следующем объеме:

- (i) Оценка осуществления рекомендаций по итогам первого этапа.
- (ii) Определение способов осуществления предложения по реформе и достаточности стратегии управления преобразованиями, включая:
  - приоритизацию различных компонентов предложения по реформе
  - определение агентов преобразований
  - способность структур обеспечения подотчетности оказывать поддержку процессу реформы
  - потребности в ресурсах для предложения по реформе
  - сроки для осуществления предложения по реформе
  - показатели эффективности, предусмотренные для измерения хода реформы
  - стратегию в отношении препятствий, факторов содействия и факторов зависимости
  - изменения внутренних процедур и структур, необходимые для осуществления реформы

На протяжении всего периода проведения оценки Группа по управлению оценкой (ГУО) в составе представителей Исполнительного комитета и представителя Объединенной инспекционной группы (ОИГ) осуществляла обзор достигнутого прогресса и предоставляла руководящие указания.

По итогам конкурса для проведения второго этапа оценки была выбрана Группа по независимой оценке (ГНО) компании "ПрайсуотерхаусКуперс".

Стремясь достичь указанных выше целей, мы использовали структурированный и системный подход с опорой на концептуальную основу, выведенную из передовой практики программ трансформации. Во-первых, на **стадии "Мобилизация"** мы четко обозначили охарактеризованную выше сферу охвата первоначального доклада, одобренного ГУО. Во-вторых, на **стадии "Оценка"** мы провели подробный анализ положения дел с помощью кабинетного исследования; онлайн-анкетирования более 1300 сотрудников ВОЗ; наблюдения за ходом основных совещаний; а также более 100 интервью с сотрудниками Секретариата и руководящих органов, рядом представителей государств-членов и внешних заинтересованных сторон. Чтобы подтвердить наши выводы, получить информацию по линии



обратной связи и представить наши результаты, мы организовали специальные совещания с участием Секретариата. В-третьих, на **стадии "Обобщение и доклад"** мы изложили наши выводы и рекомендации в предварительном докладе, который был рассмотрен ГУО. Кроме того, Секретариат имел возможность представить замечания касательно фактологической точности. Данный окончательный доклад учитывает полученные отклики.

Резюме освещает основные выводы оценки наряду с признанием достигнутого на текущий момент результатов и рекомендациями для решения выявленных нами проблем.

### **Оценка положения дел с реформой ВОЗ и осуществлением рекомендаций по итогам первого этапа**

После завершения первого этапа оценки в ряде инициатив реформы был достигнут прогресс, учитывающий рекомендации, высказанные внешним ревизором ВОЗ.

На сегодняшний день к некоторым из наиболее заметных и реальных достижений относятся:

- **Реформа деятельности по установлению программных приоритетов:** государства-члены согласовали новые критерии приоритизации программ ВОЗ и новую цепочку результатов, которая будет положена в основу Двенадцатой общей программы работы (ОПР) на 2014-2019 гг. и Программного бюджета (ПБ) на 2014-2015 годы. Единогласное одобрение ОПР государствами-членами наглядно продемонстрировало их стремление к достижению консенсуса по основным стратегическим пунктам. Впервые ПБ на 2014-2015 гг. был утвержден в полном объеме. Эти достижения задают четкое направление будущей работы Организации.
- **Реформа стратегического руководства:** государства-члены одобрили структурные изменения круга ведения Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ) и механизмов отчетности между руководящими органами регионального и глобального уровня; а также согласовали порядок выдвижения кандидатур на должности регионального директора, проверки полномочий представителей государств-членов и участия наблюдателей от стран, не входящих в состав государств-членов, в работе региональных комитетов (РК). Эти изменения механизмов внутреннего стратегического руководства явно свидетельствуют о лучшей координации подхода к построению работы Организации. В настоящее время идет процесс адаптации государств-членов к работе на этой основе.
- **Реформа управления:** диалог о финансировании и его веб-портал находятся на стадии пилотного тестирования, в рамках которого Секретариат провел консультации с целью расширения донорской базы. Была укреплена функция коммуникации. В мае 2012 г. Всемирная ассамблея здравоохранения утвердила новую политику в области оценки. Секретариат достиг прогресса в деле разработки рамок внутреннего контроля и управления рисками, выпуска пересмотренных стандартных оперативных процедур в электронном формате и развертывания панели управления. Представители ВОЗ (ПВ) приняли участие в хорошо зарекомендовавшем себя курсе обучения "Навыки дипломатии в сфере глобального здравоохранения", нацеленном на удовлетворение растущих потребностей государств-членов в этой области.
- **Управление преобразованиями по линии реформы:** при помощи специальной центральной Группы по поддержке реформы (ГПР) в Канцелярии Генерального директора (КГД) Секретариат разработал и внедрил модель реализации реформы. Эта группа подготовила План осуществления на высоком уровне и механизм мониторинга (ПОВУ) реформы, и сейчас осуществляется ряд мероприятий в области коммуникации, призванных повысить прозрачность процесса реформы

(т.е. веб-сайт и история реформы ВОЗ). Также идет работа, направленная на улучшение планирования, контроля и управления рисками реформы.

Тем не менее, реформа ВОЗ, охватывающая четыре области, 13 инициатив, 51 промежуточный результат и 143 конкретных результата, представляет собой масштабный и сложный проект трансформации. Работа над инициативами идет с разной скоростью, и для полного завершения всей реформы потребуется время.

Как показывает наш анализ, на момент написания данного доклада 33% промежуточных результатов реформы (17 из 51) перешли в стадию осуществления. Таким образом, хотя ПОВУ учитывает все рекомендации по итогам первого этапа, 5 из этих 13 рекомендаций были завершены полностью или частично, 7 находятся в процессе осуществления, а выполнение 1 рекомендации еще не начато. Точно так же, из 21 рекомендации, вынесенной в отношении реформы Объединенной инспекционной группой (ОИГ) в 2012 г., 6 рекомендаций были завершены полностью или частично, 9 находятся в процессе осуществления, а к выполнению 6 из них еще предстоит приступить. Эти цифры говорят не только о **достигнутых результатах, но и о значительном объеме работы, который еще предстоит проделать Секретариату и государствам-членам.**

Среди основных задач мы хотели бы выделить следующие:

- **Установление приоритетов для ОПР стало важным шагом в правильном направлении, однако потребуется дальнейшая работа для воплощения ожиданий государств-членов в принимаемых решениях, чтобы действительно обеспечить повышенный упор на практическую деятельность ВОЗ.** ВОЗ по-прежнему стремится к осуществлению широкого круга разнообразных задач, и с учетом ограниченного с нашей точки зрения бюджета ей будет непросто добиться эффективного осуществления приоритетов, изложенных в Двенадцатой ОПР, и выполнить свой основной мандат.
- **Прогресс в координации усилий по мобилизации ресурсов между всеми тремя уровнями организации идет медленно:** только 19% респондентов, принявших участие в опросе сотрудников, были согласны или полностью согласны с тем, что деятельность организации по мобилизации ресурсов координируется адекватно. Только 23% были согласны или полностью согласны с тем, что они осуществляют (если вообще осуществляют) деятельность по мобилизации ресурсов в рамках скоординированного в масштабе всей ВОЗ подхода.
- **Модель работы Секретариата, включая конкретные изменения в кадровом составе, оказании услуг и профессиональных компетенциях, еще только предстоит реформировать,** чтобы Секретариат мог отвечать предъявляемым к нему требованиям. Отделения ВОЗ сильно разнятся по своим размерам и потенциалу, однако лишь в редких случаях это соотносится с реальными потребностями страны. Повышению эффективности работы Организации будет способствовать более точное определение того, как именно ВОЗ собирается обеспечить достижение целей ОПР, и прежде всего приведение страновых отделений в соответствие с потребностями страны, определение механизмов координации на всех уровнях и в пределах всего географического присутствия Организации, а также более внятное изложение стратегического подхода ВОЗ к налаживанию партнерских связей.
- **ВОЗ еще только предстоит решить имманентную проблему того, как действовать в ситуации, когда суверенное право государств-членов реализовывать свои национальные приоритеты входит в противоречие с необходимостью обеспечить**

**выполнимость повесток дня ее руководящих органов.** В конечном итоге от этого проигрывают все, в том числе и государства-члены, которые осуществляют свое суверенное право. Это оборачивается нехваткой времени для подготовки к совещаниям руководящих органов. В свою очередь, не удастся достаточно глубоко обсудить стратегические вопросы и принятие решений откладывается на потом.

- **ВОЗ очень мало продвинулась вперед в деле повышения нацеленности на принятие стратегических решений и решения задачи достижения большей согласованности в глобальном здравоохранении.** Ряд признаков позволяет говорить о том, что, невзирая на пересмотр механизмов внутреннего стратегического руководства, Организации следует направлять больше усилий на эффективную организацию совещаний руководящих органов и усиливать стратегический аспект процесса принятия решений. В целом еще не найдено эффективное решение вопроса о том, как Организация должна позиционировать себя перед внешним миром и где находится тот верный баланс между ее нормотворческой функцией и функцией технической поддержки глобального здравоохранения.
- **До сих пор подход Организации к кадровой реформе носил довольно фрагментарный характер, и в настоящее время у ВОЗ нет эффективной стратегии по вопросам людских ресурсов, которая способствовала бы набору перспективных сотрудников,** в то время как ей необходимо оставаться привлекательной для наиболее высококвалифицированных технических специалистов.
- **Усиление ориентации на результаты, подотчетности, внутренних мер контроля и управления рисками в масштабе всей Организации представляет собой значительный культурный сдвиг, который потребует существенного изменения поведения на всех уровнях организации.** Для достижения этой цели Секретариату потребуется выйти за рамки нынешней нацеленности на политику, процедуры и системы.

В этом контексте Секретариату будет необходимо рационально реагировать на ожидания государств-членов, чтобы продемонстрировать прогресс, обеспечивая в то же время устойчивое сохранение импульса и динамики и параллельное наращивание выгод. Дальнейшие преобразования значительно увеличат временные затраты и нагрузку на сотрудников, руководство и государства-члены ВОЗ. Ввиду того, что в 2014 г. в стадию осуществления одновременно вступят сразу несколько инициатив, первостепенное значение приобретают четкая координация и слаженность действий Секретариата.

### **Оценка управления программой и преобразованиями реформы**

С учетом вышеизложенного решающее значение для ускорения достижения выгод реформы, повышения устойчивости преобразований, а также общего успеха реформы будет иметь эффективное управление программой и преобразованиями.

**Ряд слагаемых для управления программой и преобразованиями уже присутствует, начиная с явной и демонстрируемой приверженности реформе со стороны выборного руководства ВОЗ на глобальном и региональном уровне.** Роли в процессе реформирования были распределены в масштабах всей Организации. Пакет реформ был оформлен в виде всестороннего и структурированного комплекса инициатив, одобренных Секретариатом и государствами-членами, и он нашел свое отражение в ПОВУ. Были выделены бюджетные и финансовые ресурсы. Информационно-коммуникационная работа, основной акцент в которой поначалу успешно делался на государствах-членах, теперь переориентируется на сотрудников на всех уровнях Организации. В целом

ВОЗ удалось сформировать импульс вокруг реформы и обеспечить некоторые начальные результаты, и теперь она демонстрирует стремление действовать согласно плану осуществления.

**Тем не менее, нельзя не отметить, что подход отличался некоторой разрозненностью, а усилия ГПР не могли полностью компенсировать отсутствие наработанных навыков управления программой и преобразованиями.** По мере совершенствования мероприятий по управлению программной деятельностью ГПР пересматривает свой подход и применяет более строгие методы управления программой и преобразованиями. Осуществляемые улучшения в основном связаны с внедрением инструмента программного управления, призванного облегчить контроль и представление отчетности по различным проектам и инициативам реформы. Также проводится доработка теоретической базы преобразований реформы с целью ее укрепления. Кроме того, на совещании Независимого консультативного надзорного комитета экспертов (НКНКЭ), состоявшемся в октябре 2013 г., ГПР представила первоначальный проект механизма управления рисками для реформы для получения информации по линии обратной связи. Это свидетельствует о желании и готовности ГПР улучшать свою практику программного управления.

Несмотря на то что ряд заинтересованных сторон и прежде всего доноры отмечали необходимость в скорых результатах, многочисленные отклики **государств-членов, руководства и персонала ВОЗ неизменно указывают на то, что проведение реформы современными темпами либо должно требовать гораздо больше ресурсов, более предсказуемого планирования и более высокой нацеленности на управление преобразованиями, чем это имеет место сейчас, либо должно быть пересмотрено, чтобы сами же государства-члены и персонал Организации не «отстали в пути».** Ввиду одновременного осуществления 17 инициатив и еще 5 инициатив, запланированных на 2014 г., пора придать подходу к управлению программой и преобразованиями более системный и общеорганизационный характер.

К наиболее важным вопросам в ближайшей перспективе относятся:

- Если не считать специально созданную ГПР и назначенных ответственных субъектов реформы, большинство мероприятий реформы осуществляется уже существующими функциональными подразделениями, структурами и комитетами. Хотя и можно было бы предусмотреть создание альтернативных и специальных структур, мы считаем, что преимущество этого подхода заключается в том, что он помещает реформу в центр повседневной работы ВОЗ. Тем не менее, нынешний подход требует некоторой **корректировки, призванной обеспечить соответствие этих функциональных подразделений и структур целям реформы**, наличие механизмов мониторинга и отчетности о ходе реформы, использовании ресурсов, реализации выгод и рисках, а также обеспечить, чтобы реализация инициатив способствовала эффективной реформе. **Прежде всего, можно повысить эффективность Группы по глобальной политике (ГП) в согласовании мероприятий по реформе на глобальном и региональном уровнях; можно улучшить поддержку и координацию для ответственных субъектов; а также более широко задействовать технических директоров и ПВ.**
- **Необходимо повысить устойчивость цепочки результатов реформы, теоретической базы преобразований и механизма мониторинга.** Слабыми, в первую очередь, являются показатели достижения конечных результатов. Это ограничивает способность Секретариата, во-первых, концентрироваться на областях, наиболее тесно связанных с достижением конечных результатов реформы, и, во-вторых, отчетываться о реализации выгод реформы. Дальнейшие промежуточные и конкретные результаты в основном носят характер "Оценки и выработки стратегии" и "Разработки" (соответственно, 33% и 51%), и только 3 из 151 конкретного результата связаны с профессиональной подготовкой. Из-за отсутствия мер по отслеживанию хода осуществления и институционализации конкретных результатов доклады о достижении

промежуточных результатов могут создавать чувство самоуспокоенности и ложное впечатление, будто бы реформа находится на более продвинутой стадии, чем это имеет место на самом деле.

- **Укрепление дисциплины управления проектами должно стать "повседневной практикой реформы", а не разовой или случайной кампанией.** Работу над улучшением управления следует начать с подробного, реалистичного и всестороннего планирования и составления бюджетов ответственными субъектами реформы в привязке к необходимым финансовым и кадровым ресурсам. Как составная часть программного управления реформы, крайне важное значение имеет улучшение управления рисками и факторами взаимозависимости. Для этого будет необходимо отграничить деятельность по представлению информации об управлении рисками, которая осуществляется Секретариатом, от выявления и обсуждения рисков на уровне стратегического руководства, что требует активного участия со стороны государств-членов. Необходимо сделать так, чтобы работа по представлению отчетности о ходе мероприятий, реализации ожидаемых выгод, уменьшению рисков и использовании ресурсов **проводилась не от случая к случаю** (например, в связи с подготовкой доклада КПБАВ), **а осуществлялась на ежемесячной основе в поддержку управления и осуществления реформы.**
- **Мероприятия по управлению преобразованиями, коммуникационной деятельностью и рисками должны строиться на тщательной оценке организационного воздействия реформы на различные группы заинтересованных сторон.** Как показали опрос персонала о реформе и интервью с рядовыми сотрудниками и руководящим составом, еще предстоит многое сделать для перестройки коммуникационной работы, чтобы она не ограничивалась общим информированием, а обеспечивала адресность информации в привязке к потребностям получателей и велась при надлежащем участии персонала. Организация еще не в полной мере привлекла и заручилась поддержкой 250 агентов преобразований, которые должны сыграть ключевую роль в осуществлении и институционализации реформы.

**Вышесказанное во многом высвечивает парадокс столь масштабной реформы. С одной стороны, реформа ВОЗ призвана внедрить культуру управления, которая будет ориентирована на результаты, будет охватывать все функциональные подразделения и будет пронизана философией управления риском. С другой стороны, именно эта культура и является залогом успеха реформы.**

**Опора на традиционные методы работы для создания новых таких методов неизбежно сопряжена с существенными рисками. Тем не менее, по нашему убеждению, большинство таких рисков поддаются контролю; и их необходимо сравнивать с риском отказа от реформы. По понятным причинам это имело бы гораздо более серьезные последствия как для будущего Организации, так и для глобального здравоохранения.**

## Рекомендации

Основываясь на результатах оценки, мы определили четыре общие рекомендации, которые подразделяются далее на 46 вспомогательных мероприятий.

**Рекомендация 1: сопричастность и ответственный подход государств-членов** связаны с активной ролью государств-членов в успешном проведении реформы. В то время как ответственность за поиск решений большей части "тяжелых задач" реформы возлагается на Секретариат, роль государств-членов в проведении реформы может быть поделена на три области:

- **Выполнение ими своей обязанности действовать в интересах Организации, в особенности посредством достаточного финансирования.** Доступные варианты для государств-членов включают увеличение размера обязательных взносов, расширение пула добровольных доноров, а также внедрение в практику их различных ведомств (в особенности



министерств здравоохранения и министерств иностранных дел) постулата о том, что стандартная ставка сбора на поддержку программ (СПП) не может быть предметом обсуждений в ходе переговоров о грантах с ВОЗ и что СПП должен обеспечиваться финансированием, и следование этой практике.

- **Содействие успеху реформы стратегического руководства посредством вывода директивной деятельности на более высокий стратегический уровень.** Это потребует совместной работы государств-членов и Секретариата в целях обеспечения выполнимости повесток дня и надлежащей подготовки к совещаниям руководящих органов наряду с должной организацией совещаний и обсуждений. Рекомендации ГНО касаются усиления профессиональной подготовки и поддержки и роли председателей комитетов с целью надлежащего распределения обязанностей и координации между комитетами. В наших рекомендациях также подчеркивается необходимость стремиться к большей дисциплинированности государств-членов в своих выступлениях и контролировать их участие в работе и их вклад в совещания руководящих органов.
- **Усилия, направленные на обеспечение действенного и эффективного надзора за реформой,** путем определения способа доведения до сведения государств-членов рисков для стратегического руководства, содержащихся в реестре рисков реформы, эффективного управления рассмотрением пунктов, посвященных существенным вопросам, на совещаниях руководящих органов по вопросам реформы и укрепления роли НКНКЭ в сфере надзора за рисками реформы и ее финансированием.

**Рекомендация 2: улучшение управления выгодами реформы на основе более прочной теоретической проработки преобразований по линии реформы** сопряжено с укреплением ПОВУ и механизма мониторинга реформы, с тем чтобы они могли лучше выполнять свои задачи в качестве инструментов управления и отчетности. Отправным пунктом укрепления ПОВУ могут стать существующие принципы теории преобразований и цепочки результатов, дополненные некоторыми из концепций этапов трансформации, использованных при проведении этой оценки. Основной упор следует сделать на то, чтобы промежуточные и конкретные результаты отражали весь цикл преобразований, а также на тщательную работу над ключевыми показателями эффективности, в частности, путем разработки конкретных показателей воздействия, которые отображали бы выгоды реформы. На этой основе необходимо сформулировать и пересмотреть график осуществления инициатив реформы и сроки постепенной реализации выгод реформы. Это позволит руководству сохранить динамику и закрепить ответственность Организации за прогресс в деле достижения промежуточных результатов и воздействия реформы. Для этого может потребоваться дополнительная профессиональная подготовка соответствующих сотрудников в области теории преобразований. Эта рекомендация в первую очередь адресована ГПР и ГПП и требует одобрения государств-членов.

**Рекомендация 3: корректировка мер в области преобразований и коммуникационной деятельности на основе тщательной оценки организационного воздействия** с целью удовлетворения потребностей, связанных с управлением преобразованиями. Для начала необходимо провести тщательную оценку того, к каким именно желаемым или же отрицательным последствиям для различных заинтересованных групп приведут инициативы реформы. Затем на основе этой оценки воздействия ГПР в сотрудничестве с ОС, директорами по вопросам управления программами (ДУП), директорами по административным и финансовым вопросам (ДАФ) и страновыми представителями ВОЗ должна будет определить различные меры в области преобразований и коммуникации. Это позволит руководству четче сформулировать цель мероприятий по управлению преобразованиями и коммуникацией. С учетом важной роли технических директоров и ПВ на предстоящих этапах осуществления и их ограниченного до сих пор участия в реформе особое внимание следует уделить

совершенствованию их навыков. И наконец, для противодействия некоторым рискам для стратегического руководства необходимо рассмотреть вопрос о том, какие инновационные подходы могли бы помочь государствам-членам скорректировать свое индивидуальное и коллективное поведение (например, укрепление сети агентов преобразований для государств-членов или максимальное привлечение независимых и авторитетных специалистов, включая опытных бывших членов ИК или РК). Эта рекомендация в первую очередь адресована ГПР и ответственным субъектам.

**Рекомендация 4: укрепление программного управления реформой** заключается в создании потенциала в области управления программами и проектами в ГПР и в рамках всей Организации посредством набора надлежащего персонала и его обучения. Только в этом случае практика программного управления может быть внедрена на надежной, непрерывной и подконтрольной с точки зрения рисков основе. Особое внимание следует уделять вопросам планирования и бюджетного обеспечения мероприятий реформы, укреплению внутренних структур управления реформой и замене порядка подготовки отчетности от случая к случаю **ежемесячной процедурой представления отчетности**. Эта рекомендация в первую очередь адресована ГПР. Конкретная рекомендация касательно институционализации механизмов обеспечения качества и оценки реформы должна быть рассмотрена Исполнительным комитетом.

В таблице ниже перечислены рекомендации, предполагаемые сроки их осуществления и ответственные субъекты.

Рекомендации и меры	Сроки	Ответственность
<b>Рекомендация 1. Сопричастность и ответственный подход государств-членов</b>		
<b>Финансовая ответственность и обязанность соблюдать интересы</b>		
1. Рассмотрение вопроса об увеличении размера обязательных взносов	Начиная с 2016 г.	Государства-члены
2. Расширение донорской базы	2014-2017 гг.	ПКРККР
3. Обеспечение того, чтобы роль государств как членов, вносящих ОБ, соотносилась с их ролью как доноров	Начиная с 2014 г.	Государства-члены
<b>Выход на стратегический уровень принятия решений</b>		
4. Обеспечение адекватного определения требований к навыкам, профессиональной подготовке и поддержке для председателей комитетов	Конец 2014 г.	ДРОВС
5. Организационное оформление процесса обеспечения тесной регулярной связи между председателями ИК, КПБАВ и РК до и после совещаний руководящих органов	Конец 2014 г.	ДРОВС
6. Предоставление председателям и президиумам полномочий на формирование осуществимой повестки дня совещаний - установление целевых показателей в отношении изменения количества пунктов повестки дня	Конец 2014 г.	Поддержка ДРОВС государств-членов
7. Стремление к большей дисциплинированности в ходе выступлений государств-членов и контроль за общим соблюдением регламента на совещаниях руководящих органов	Конец 2014 г.	Председатели комитетов
8. Обеспечение надлежащих консультаций по предложениям, касающимся пунктов повестки дня, резолюций и проведения совещаний руководящих органов до официальных совещаний	Конец 2014 г.	ДРОВС
<b>Организация надлежащего надзора за мероприятиями реформы</b>		
9. Внесение в Исполнительный комитет предложений о конкретных способах информирования государств-членов об этих рисках и их обсуждения, в частности для определения и осуществления стратегий смягчения рисков и принятия остаточных рисков	Май 2014 г.	ГПР
10. Рассмотрение таких альтернатив, как 1) более избирательный подход к пунктам повестки дня по вопросам реформы, которые представляются на рассмотрение КПБАВ и ИК; 2) организация специальных сессий КПБАВ, посвященных исключительно реформе, или 3) увеличение продолжительности совещаний КПБАВ	Начиная с мая 2014 г.	ИК и КПБАВ

Рекомендации и меры	Сроки	Ответственность
11. Рассмотрение следующих вопросов: 1) о регулярном пересмотре реестра рисков реформы в целях выявления возможности улучшить управление рисками и повысить эффективность мер по смягчению рисков; 2) об обращении к ГПР с просьбой предоставить подробные финансовые данные, с тем чтобы она могла провести тщательный обзор использования бюджета реформы и рекомендовать дальнейшие шаги; 3) о включении в ежегодные доклады для КПБАВ подробного анализа фактического положения дел и четких руководящих указаний в адрес КПБАВ в отношении изучения рисков, связанных с реформой	Начиная с мая 2014 г.	НКНКЭ
12. Подготовка базового информационного пакета по вопросам реформы для новых членов НКНКЭ	Январь 2014 г.	ГПР
<b>Рекомендация 2. Улучшение управления выгодами реформы на основе более прочной теоретической проработки преобразований по линии реформы</b>		
<b>Укрепление цепочки результатов реформы</b>		
13. Представление руководящим органам более прочного теоретического обоснования преобразований реформы, обеспечивающего 1) отражение всего цикла преобразования через промежуточные и итоговые результаты и 2) определение надежных ключевых показателей эффективности, которые бы отображали выгоду реформы	Май 2014 г.	ГПР
<b>Пересмотр приоритетных направлений деятельности</b>		
14. Уточнение приоритетов и направлений деятельности на основе ожидаемых результатов и представление руководящим органам	Май 2014 г.	ГПР
<b>Рекомендация 3. Корректировка мер в области преобразований и коммуникации на основе тщательной оценки организационного воздействия</b>		
<b>Проведение оценки организационного воздействия</b>		
15. Выявление заинтересованных сторон, затрагиваемых каждой инициативой реформы и текущим процессом реформы в целом	Март 2014 г.	ГПР с ОС
16. Организация рабочих совещаний с ответственными субъектами и их сетями с целью документирования этого воздействия. Сведение результатов воедино в оценку воздействия	Март 2014 г.	ГПР
<b>Корректировка планов коммуникационной деятельности для их лучшей привязки к планам управления преобразованиями</b>		
17. Усовершенствование мер в области преобразований и коммуникации на основе оценки воздействия	Май 2014 г.	ГПР с ОС, ДУП, ДАФ и ПВ
18. Разработка и регулярное обновление тезисов для менеджеров и руководителей по конкретным инициативам	Март 2014 г.	Ответственные субъекты
19. Организация регулярных брифингов для руководителей	Март 2014 г.	ГПР, ДУП, ДАФ и ПВ
<b>Ориентация на ПВ</b>		
20. Предоставление ПВ ключевой информации и тезисов для их передачи соответствующим министерствам здравоохранения и внешним партнерам по реформе ВОЗ	Март 2014 г.	ДУП с ОС
21. Регулярное и подробное информирование ПВ о ходе, актуальности и ожидаемом воздействии реформы на страновые бюро	Апрель 2014 г.	РД
22. Наделение ПВ полномочиями на оказание государствам-членам помощи в деле адаптации их индивидуального и коллективного поведения в ходе совещаний руководящих органов	Конец 2014 г.	РД
23. Создание пространства и платформы для проведения межрегиональных дискуссий между ПВ	Январь 2014 г.	РБ
<b>Ориентация на директоров</b>		
24. Привлечение технических директоров к практической реализации ПБ на 2014-2015 годы. Планирование и организация их участия в процессе оперативного планирования на 2016-2017 гг.	Январь 2014 г.	ГВОУ
25. Назначение технических директоров в целевых группах в целом и обеспечение их полного участия в работе	Январь 2014 г.	ГД
26. Определение механизма подотчетности при проведении реформы с возложением на технических директоров ответственности за реализацию конкретных мероприятий	Май 2014 г.	ГПР
27. Информирование о реформе с целью предоставления конкретных сведений о реформе ПГД, ДУП и техническим директорам	Май 2014 г.	ГПР
28. Рассмотрение вопроса о назначении в каждом кластере и региональном бюро по крайней мере одного директора, ответственного за предоставление информации	Май 2014 г.	ПГД, РД при поддержке ГПР



Рекомендации и меры	Сроки	Ответственность
<b>Изучение новаторских способов содействия изменению индивидуального и коллективного поведения государств-членов</b>		
29. Составление заинтересованными сторонами перечня мнений и интересов государств-членов в отношении каждой из инициатив реформы	Январь 2014 г.	ГПР с ДРОВС
30. Упреждающее проведение работы по мобилизации поддержки, учитывающей озабоченности государств-членов, до проведения совещаний руководящих органов	Декабрь 2014 г.	ДРОВС и РБ
<b>Рекомендация 4. Укрепление программного управления реформой</b>		
<b>Укрепление потенциала Группы по поддержке реформы и ОС в области ПУ</b>		
31. Обеспечение профессиональной подготовки членов Группы по поддержке реформы, ответственных субъектов и их вспомогательного персонала в области управления программами и проектами	Сентябрь 2014 г.	ГПР
32. Назначение старшего менеджера по программе в целях укрепления ГПР	Февраль 2014 г.	ГПР
33. Рассмотрение вопроса о найме дополнительных менеджеров по проектам для работы по конкретным инициативам реформы	Начиная с февраля 2014 г.	ОС, ДАФ, ДУП
<b>Перестройка процессов планирования и составления бюджетов</b>		
34. Уточнение планов действий, лежащих в основе каждого промежуточного и конечного результата	Май 2014 г.	ОС при поддержке ГПР, ДУП и ДАФ
35. Разработка полных и реалистичных бюджетов и оперативных планов на период 2014-2015 гг. для рассмотрения государствами-членами	Май 2014 г.	ГПР
36. Проверка актуальности, практической осуществимости и полноты планов и представление государствам-членам	Май 2014 г.	ГПР при поддержке ДФ
37. Обеспечение непрерывного и эффективного мониторинга расходования бюджета реформы	Май 2014 г.	ГПР при поддержке ДФ
<b>Оптимизация структур управления реформой</b>		
38. Повышение эффективности работы ГПП	Январь 2014 г.	КГД
39. Улучшение связи между ГПП и ПГД	Январь 2014 г.	ГД
40. Организация раз в квартал или полугодие специальных совещаний для всех ОС и ГПР	Январь 2014 г.	ГПР и ОС
41. Максимальное использование сетей ДУП и ДАФ для организации, планирования и начала осуществления реформы на региональном и страновом уровне	Январь 2014 г.	ГПР и ОС
<b>Создание механизмов обеспечения качества и оценки реформы</b>		
42. Проведение ежегодной независимой оценки реформы или – в качестве альтернативы - налаживание непрерывного процесса контроля качества	Ежегодно или раз в полгода	ГПР
43. Организация итоговых оценок в конце каждого двухгодичного периода в целях обзора результатов реформы с точки зрения воздействия и конечных результатов	Конец 2015 г.	БВК, согласование КВ Исполкомом
44. Четкое определение областей, в которых НКНКЭ может содействовать улучшению надзора за мероприятиями реформы, например мониторинг управления рисками и финансовыми показателями реформы	Январь 2014 г.	КПБАВ
45. Обеспечение предоставления НКНКЭ конкретных, актуальных и своевременных материалов и докладов	Май 2014 г.	ГПР
<b>Внедрение системы непрерывной отчетности</b>		
46. Внедрение системы непрерывного ведения целенаправленной ежемесячной отчетности о реформе	Май 2014 г.	ГПР с ОС, РБ, ПВ

Комплексное осуществление приведенных выше рекомендаций позволит снизить большинство барьеров для преобразований, выявленных в ходе оценки. Дополнительные рекомендации, касающиеся конкретных инициатив реформы, изложены в основной части доклада.

## 2. Введение

### 2.1. Справочная информация

Настоящая оценка представляет собой один из элементов далеко идущей повестки дня в области реформы, сформулированной ВОЗ в 2010 году. Цель реформы заключается в повышении общей эффективности и совершенствовании системы подотчетности в Организации, чтобы лучше отвечать меняющимся потребностям в области здравоохранения мирового населения в XXI веке.

Одной из главных причин, обусловивших необходимость в срочной активизации процесса реформы Организации, стала устойчивая непредсказуемость финансирования и трудности, с которыми столкнулась ВОЗ при поиске финансовых ресурсов для ее приоритетных мероприятий и программ. Кроме того, как отмечается в докладе Объединенной инспекционной группы "Обзор управления, административного руководства и децентрализации во Всемирной организации здравоохранения" (январь 2013 г.), реформирование ВОЗ в сфере внутреннего и внешнего стратегического руководства, организационной эффективности и транспарентности продвигалось медленными темпами.

Некоторые из основных выявленных трудностей были связаны со следующим:

- отсутствие предсказуемого и гибкого финансирования и связанные с этим проблемы при определении приоритетов
- потребность в лучшем внутреннем руководстве и согласованности между глобальными и региональными органами
- трудности при распределении ресурсов по различным уровням структур стратегического руководства
- слабый потенциал для мобилизации ресурсов на всех уровнях организации
- рост административных и управленческих расходов
- рост других действующих субъектов в сфере глобального здравоохранения и роль ВОЗ в таких изменяющихся условиях.

Обсуждения будущего финансирования ВОЗ переросли в масштабный процесс консультаций в 2010-2011 годах. Сформулированные в результате этого инициативы реформы были сведены воедино в план осуществления реформы ВОЗ на высоком уровне, обозначаемый в данном докладе как ПОВУ, где содержится информация по четырем областям реформы (программы, стратегическое руководство, управление и управление преобразованиями), соответствующим конечным результатам и связанным с ними промежуточным результатам. Этот комплекс реформ был проверен государствами-членами и согласован в качестве общего направления реформы.

Как часть этого процесса Исполнительный комитет (ИК) на своей специальной сессии, состоявшейся в ноябре 2011 г., предложил провести независимую оценку реформы ВОЗ, состоящую из двух этапов.

Первый этап оценки был проведен внешними аудиторами ВОЗ на тот период, Контролером и Генеральным аудитором Индии с февраля по март 2012 г. с целью проверки полноты, всестороннего характера и адекватности предложений по реформе ВОЗ, сосредоточенной на реформировании стратегического руководства, управления и программ.

Рекомендации первого этапа оценки включали следующие аспекты:

- Усиление взаимосвязей между руководящими органами на региональном уровне и в ШК для повышения общеорганизационной слаженности.
- Укрепление систем подотчетности на всех трех уровнях организации (на уровне ШК, региональном и страновом уровнях), что могло бы опираться на более надежную систему управления на основе результатов и систему управления эффективностью.
- Нацеленность на управление преобразованиями посредством разработки коммуникационной стратегии реформы, четко определяющей ответственных исполнителей мероприятий по реформе ВОЗ.
- Внедрение надежного механизма мониторинга и оценки, сопровождающего реформу, на основе четко определенных показателей конечных и промежуточных результатов.

В январе 2013 г. на своей Сто тридцать второй сессии Исполнительный комитет утвердил сферу охвата второго этапа оценки для оценки готовности ВОЗ к полному осуществлению повестки дня реформы и выявлению необходимых условий для достижения успеха.

## **2.2. Цели второго этапа оценки**

Цель этой независимой оценки заключается в том, чтобы поддержать процесс реформы и оказать помощь ВОЗ в деле выявления механизмов и инструментов, необходимых для стимулирования прогресса по ряду областей реформы, в которых наблюдается отставание. Государства-члены проявляют растущее доверие к процессу оценки, сопровождающему реформу, и связывают определенные ожидания с эффективным осуществлением реформы.

Целевой аудиторией оценки являются:

- Исполнительный комитет, представленный ГУО. Эта оценка дает возможность проверить текущую отчетность для государств-членов и заручиться доверием и поддержкой процесса реформы.
- Руководящие и рядовые сотрудники Секретариата, участвующие в мероприятиях реформы. Оценка создала благоприятные условия для обмена знаниями между Группой по независимой оценке (ГНО) и Секретариатом и способствовала подготовке почвы для действенных, эффективных и устойчивых перемен.

Поскольку большинство намеченных в ПОВУ инициатив реформы находятся в процессе осуществления и на разных стадиях реализации, независимая оценка в равной степени охватывает все аспекты реформы, уделяя особое внимание значимым с точки зрения ГНО областям для успешного проведения программы реформы и для ВОЗ в целом.

Кроме того, поскольку реформа все еще находится на относительно ранней стадии, перед вторым этапом оценки не ставится цель оценки воздействия реформы или ее конечных результатов.

Оценка опирается на нормы и стандарты проведения оценок ГООНО, а так же на руководящие принципы этики.

### **2.2.1. Оценка хода реформы ВОЗ**

Круг ведения оценки, а также обсуждения ГНО с сотрудниками Бюро служб внутреннего контроля (БВК) ВОЗ, Группы по поддержке реформы (ГПР), отвечающей за надзор и отчетность об исполнении повестки дня реформы, а также отдельными государствами-членами указывают на предпочтительность оценки с выработкой рекомендаций, направленных на следующие цели:

- *Оценка достигнутого прогресса при осуществлении реформы ВОЗ:* оценка устанавливает положение дел с реализацией повестки дня реформы и предполагает обзор и верификацию

прогресса в достижении конечных, промежуточных и конкретных результатов, определенных в ПОВУ.

- *Оценка хода осуществления мер, принятых в ответ на рекомендации первого этапа оценки:* в этом смысле оценка в первую очередь определяет степень выполнения перечисленных в разделе 2.1 выше рекомендаций, высказанных в контексте первого этапа оценки или их включения в ПОВУ.
- *Оценка полноты Плана осуществления реформы ВОЗ:* на первом этапе оценки проверялось соответствие общих целей плана реформы вызовам, стоящим перед ВОЗ. В отличие от этого, на втором этапе оценки основное внимание уделяется тому, позволяет ли стратегия осуществления в поддержку этих инициатив охватить весь комплекс элементов, необходимых для осуществления преобразований и достижения желаемых результатов. Особый упор ставится на оценку обоснованности теоретической базы преобразований или цепочки результатов реформы и их адекватное воплощение в оперативных планах реформы. Это предполагает проверку и подтверждение полноты ПОВУ.

### **2.2.2. Оценка способов осуществления предложения по реформе и достаточности стратегии управления преобразованиями**

Вторая цель оценки касается проверки соблюдения условий, способствующих успешному проведению реформы с целью обеспечения успеха реформы в целом и каждой инициативы в отдельности. Это включает в себя:

- приоритизацию различных компонентов предложения по реформе
- определение агентов преобразований
- способность структур обеспечения подотчетности оказывать поддержку процессу реформы
- потребности в ресурсах для предложения по реформе
- сроки для осуществления предложения по реформе
- показатели эффективности, предусмотренные для измерения хода реформы
- стратегию в отношении помех, факторов содействия и факторов зависимости
- изменения внутренних процедур и структур, необходимых для осуществления реформы

## **2.3. Подход, лежащий в основе оценки**

### **2.3.1. Концептуальная основа**

Аналитическая основа оценки строится на передовой практике программ трансформации. Она обеспечивает логичную и систематическую структуру, охватывающую весь спектр практических задач для переориентации организации с проведения пошаговых преобразований к осуществлению устойчивой трансформации.

Трансформационные преобразования происходят при кардинальной смене стратегии, ведущей к значительным изменениям принципов работы организации, ее структуры или механизмов выполнения обязательств перед ее заинтересованными сторонами. Трансформационные преобразования носят глубокий и повсеместный характер, затрагивая сложный комплекс стратегий, процессов, кадров, технологий и структур, и нередко требуют изменения культуры (менталитета и корпоративного поведения). Именно в этом и заключается суть реформы ВОЗ.

Руководители организаций нередко недопонимают и недооценивают значение преобразований, поскольку осознание их преимуществ требует глубокого понимания того, какое воздействие такие преобразования оказывают на все другие части организации или предприятия от стратегии и структуры до людских ресурсов, процессов и технологий. В самом центре преобразований всегда находятся люди.

Преобразования также связаны с такими более "тонкими материями", как ценности и культура, учет которых часто вызывает трудности у многих руководителей.

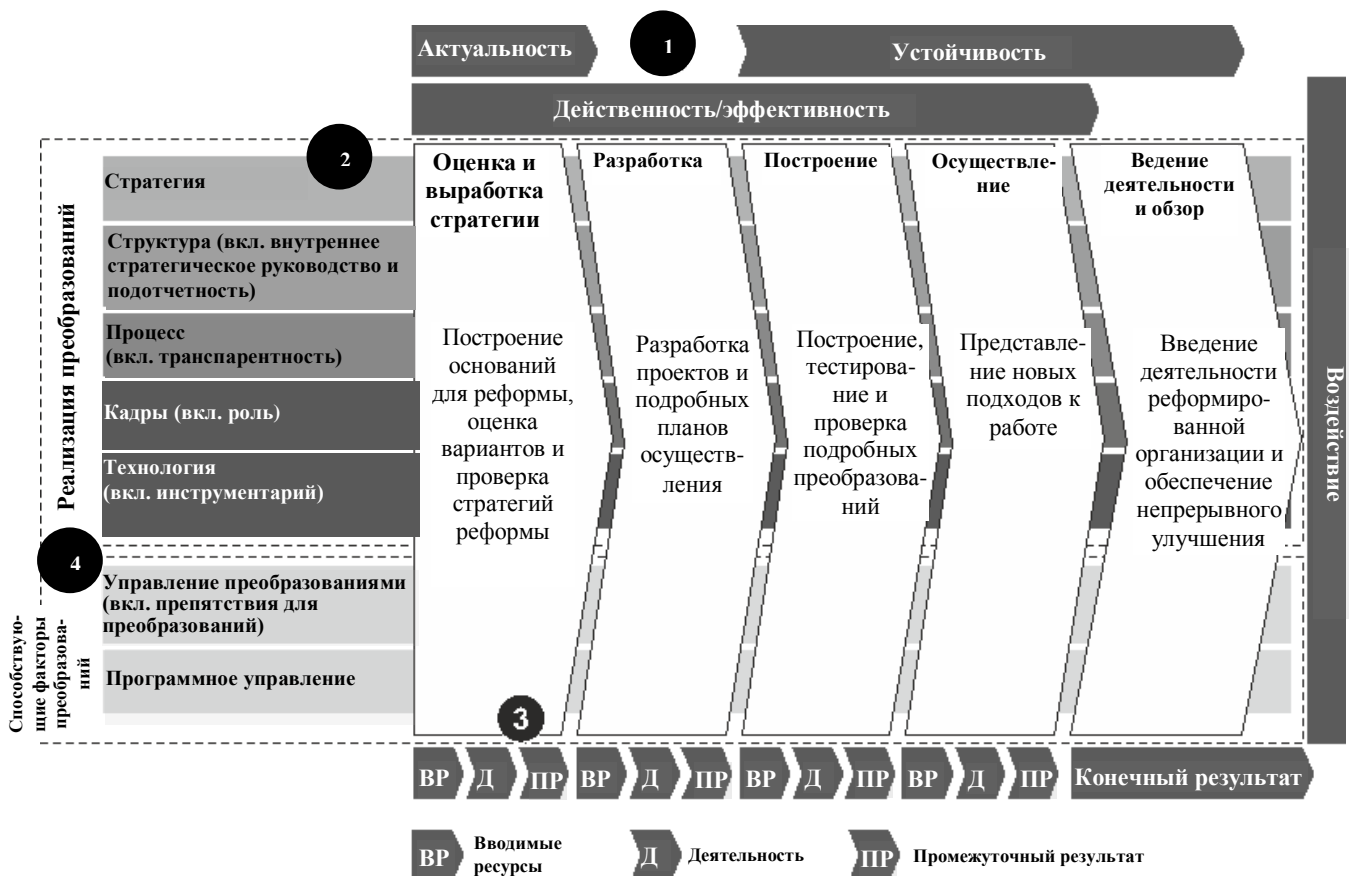
Концептуальная основа включает следующие аналитические элементы:

- нормы и стандарты проведения оценок ГООНО в системе Организации Объединенных Наций (обозначены цифрой 1 на **Рисунке 1**)
- измерения программы преобразований (обозначены цифрой 2 на **Рисунке 1**)
- стадии выполнения программы преобразований и цепочка результатов или теория изменений для достижения воздействия (обозначены цифрой 3 на **Рисунке 1**)
- факторы содействия программе преобразований (обозначены цифрой 4 на **Рисунке 1**)

Эта основа в краткой форме показана на рисунке 1 ниже, который был утвержден ГУО.

В Приложениях А и В приводится более подробная информация об основе оценки, первоначальный доклад и добавление к нему.

**Рисунок 1: Концептуальная основа оценки**



### 2.3.2. Вопросы оценки

Круг ведения документа "Независимая оценка реформы ВОЗ: второй этап" делает необходимой постановку ряда вопросов, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки и которые изложены в таблице ниже. Они связаны с ключевыми аспектами, требующими изучения в ходе оценки, как они были утверждены Исполкомом на его Сто тридцать второй сессии<sup>1</sup> (ЕВ132/5 Add 7). ГНО дополнила эти вопросы рядом более подробных вопросов, представленных в приложении С, которые направляли оценку и процесс проведения собеседований.

<b>ЕВ 132/5 Add 7: ключевые аспекты</b>	<b>Предлагаемые ключевые вопросы</b>
Ход выполнения рекомендаций первого этапа оценки	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Каково положение дел с осуществлением рекомендаций, касающихся процесса реформы, по сравнению с ожидаемым (планируемым) прогрессом и достижениями?</li> <li>b) Вызвал ли процесс реформы непредвиденные последствия и как они повлияли на общий результат реформы ВОЗ?</li> <li>c) Какие выявленные факторы (в ходе осуществления до настоящего времени) будут способствовать эффективному продвижению реформы вперед?</li> </ul>
(ii) Условия реализации предложения по реформе и достаточность стратегии внесения изменений в систему управления:	<ul style="list-style-type: none"> <li>d) Насколько слаженно действуют механизмы стратегического руководства по распространению информации, мониторингу и оценке хода осуществления пакета реформ ВОЗ? В какой степени эти механизмы и процессы отвечают задаче расстановки приоритетов между различными компонентами предложения по реформе?</li> <li>e) Какие конкретные стратегии предусмотрены для управления преобразованиями? Насколько хорошо они учитывают соответствующую проблематику?</li> <li>f) Были ли выявлены существенные препятствия, проблемы, ограничения, носящие системный характер, и риски для реформы (включая участие сотрудников в этом процессе)? Насколько актуальными и адекватными являются предложенные подходы для преодоления этих препятствий, проблем, систематических ограничений и рисков применительно к достижению конечных результатов, которые должны быть достигнуты в процессе реформы? Насколько эффективны подходы к их преодолению с точки зрения обеспечения устойчивости?</li> <li>g) Какова эффективность внутренних и внешних инструментов и условий для осуществления предложений по реформе, включая соответствующие планы управления рисками и действия по снижению рисков?</li> <li>h) Являются ли показатели и сроки достаточными, выполнимыми и подходящими для эффективного измерения (контроля и оценки) эффективности и сообщения о желаемых результатах процесса реформы?</li> <li>i) Какова степень формализации соответствующих стратегий, включая мобилизацию и распределение ресурсов, и общеорганизационных стратегий, таких как управление людскими ресурсами и учет гендерной проблематики, с точки зрения осуществления предложений по реформе?</li> <li>j) Присутствуют ли необходимые условия для обеспечения должного уровня организационной готовности (институциональные рамки: структуры, роли, инструменты, процедуры и руководящие указания, системы поддержки процесса преобразований, коммуникация, стимулы)?</li> </ul>

<sup>1</sup> ВОЗ, "Условия независимой оценки реформы ВОЗ: второй этап", доклад Генерального директора, ЕВ132/5 Add.7, 11 января 2013 года.



### 2.3.3. Исполнение

Второй этап оценки был проведен на основе партисипативного подхода, а также в соответствии с вышеописанной концептуальной основой, нормами и стандартами проведения оценок ГООНО и руководящими принципами этики. В процессе оценки ГНО вела диалог с Группой по управлению оценкой (ГУО), отвечающей за осуществление надзора за работой по оценке; высшим руководством ВОЗ; Независимым консультативным надзорным комитетом экспертов (НКНКЭ); БВК и ГПР в КГД. Оценка включала в себя три стадии, которые подробно описаны ниже.

На стадии "**мобилизация**" ГНО изучила основные вопросы, которые должны быть рассмотрены в ходе оценки, посредством взаимодействия с высшим руководством ВОЗ и отдельными государствами-членами, присутствовавшими в Женеве для участия в диалоге о финансировании 24 июня 2013 г. и имевшими возможность провести неофициальную встречу с ГНО. По результатам этого был составлен первоначальный доклад (и добавление к нему), представленный в Приложениях А и В, где детально излагается подход, инструментарий и подробные вопросы, призванные направлять процесс оценки. Первоначальный доклад и добавление к нему были утверждены ГУО в качестве основы для последующих стадий.

Стадия "**оценка**" включала в себя два методических этапа, соответствующих двум целям обзора: во-первых, оценке состояния реформы ВОЗ и, во-вторых, определению наличия условий для достижения успеха реформы. На этой стадии ГНО:

- Провела очно или по телефону в общей сложности порядка **100 интервью**, в том числе примерно с 60 руководителями высшего звена ВОЗ (из ШК, региональных и страновых бюро), 6 отобранными сотрудниками ВОЗ, 20 представителями государств-членов (из министерств здравоохранения, министерств иностранных дел и представительств в Женеве) в 6 регионах ВОЗ, 6 представителями НПО, 1 частным донором и 4 консультантами в области глобального здравоохранения. Полный перечень опрошенных лиц представлен в Приложении D.
- Присутствовала на нескольких **внутренних совещаниях ВОЗ**, включая диалог о финансировании 24 июня 2013 г., сетевое совещание директоров по вопросам управления программами (ДУП) 09 июля 2013 г., совещание по вопросам сетей по категориям 30 июля 2013 г., десятое и одиннадцатое совещания НКНКЭ, соответственно, 03 июля и 16 октября 2013 года.
- Провела обширное **кабинетное исследование** более 50 докладов, документов и статей, касающихся реформы ВОЗ. Полный перечень изученных документов представлен в Приложении E. При этом ГНО учитывала и основывалась на ряде важных исследований, опубликованных за последнее время (а именно, внешнего ревизора ВОЗ, Объединенной инспекционной группы (ОИГ), ММР, Чатем-Хаус), касающихся роли и эффективности деятельности ВОЗ.
- Провела онлайн-анонимное **анкетирование, нацеленное на всех сотрудников**, на трех языках. Участие в анкетировании можно было принять в течение трех недель, начиная с середины сентября и до 8 октября 2013 года. Полностью анкету заполнили 1269 сотрудников, что обеспечило относительно удовлетворительный уровень участия на уровне 17,8%. Это позволило провести статистически достоверный анализ в глобальном масштабе с доверительным интервалом 2,25 и при уровне доверия в 95%. В опросе был повторно использован ряд вопросов обследования, проведенного ОИГ в 2012 г., которые выступают в качестве исходных показателей для сравнения для групп Д/С/НСС (директоров, специалистов и национальных сотрудников категории специалистов). Результаты опроса представлены в Приложении F.

На стадии "**обобщение и доклад**" была консолидирована информация, собранная на предыдущей стадии, проведены анализ и проверка данных, сделаны выводы и сформулированы рекомендации в отношении основных вопросов второго этапа оценки. Стадия подготовки доклада сопровождалась активным обменом мнениями с ГУО, БВК и ГПР с целью социализации выводов и рекомендаций. Настоящий предварительный доклад представляет собой часть этого процесса.

### **2.3.4. Ограничения**

Этой оценке присущи следующие ограничения:

- **Период оценки.** Стадия исследования для второго этапа оценки приходилась на июль, август и сентябрь 2013 года. Несмотря на готовность заинтересованных сторон принять участие в интервью, в указанный период удалось опросить не всех выявленных заинтересованных субъектов. Этот период также был ограниченным, принимая во внимание сферу охвата оценки.
- **Методы оценки.** Несмотря на нашу готовность проводить исследование за пределами штаб-квартиры, мы были ограничены тем, что сфера охвата не предполагала поездок в региональные или страновые бюро и на совещания региональных комитетов ВОЗ, запланированные на сентябрь и октябрь 2013 года. Такие поездки и наблюдения могли бы дополнительно углубить анализ, особенно в отношении согласования и координации стратегического руководства, управленческой и оперативной практики в рамках всей Организации и конкретных программных мероприятий и мер по управлению преобразованиями на региональном и страновом уровнях.
- **Оценка отдельных инициатив по линии реформы.** В основную часть доклада включены замечания и рекомендации, которые можно было высказать по конкретным областям реформы. Вместе с тем сфера охвата оценки сосредоточена на выявлении структуры барьеров и факторов содействия для реформы, а не на проведении подробного обзора каждой из инициатив реформы.

Таким образом, выводы и рекомендации, представленные в настоящем докладе об оценке, следует рассматривать в свете указанных выше ограничений.

## **2.4. Структура доклада**

Мы представили результаты нашего анализа Группе по управлению оценкой (ГУО), отвечающей за надзор за оценкой, и высшему руководству Секретариата ВОЗ и обсудили их с ними. Это позволило нам проверить выводы, уточнить наши замечания и заручиться одобрением выводов и рекомендаций, которые мы представляем в этой оценке следующим образом:

- Раздел 2 "*Введение*" содержит краткую информацию о проделанной работе, использованном подходе к оценке, методологии, допущениях и ограничениях оценки.
- Раздел 3 "*Общий прогресс реформы*" содержит наш обзор текущего положения дел с осуществлением программы реформы. Кроме того, в этом разделе представлена информация о ходе выполнения рекомендаций, вынесенных по итогам первого этапа оценки реформы ВОЗ и в докладе ОИГ "Обзор системы управления, административной деятельности и децентрализации в ВОЗ". Этот раздел касается вопроса а) ЗПП.
- Раздел 4 "*Реформа программ*" посвящен подробному анализу двух главных промежуточных результатов этой области реформы, а именно Двенадцатой общей программы работы (ОПР) на



2014-2019 гг. и Программного бюджета (ПБ) на 2014-2015 годы. Этот раздел касается вопросов (а), (b) и (с) ЗПП.

- Раздел 5 "*Реформа стратегического руководства*" содержит наши подробные выводы о состоянии реформы стратегического руководства. Мы определяем ключевые моменты и трудности, возникшие в процессе реформирования внутренней и внешней структуры стратегического руководства ВОЗ. Этот раздел касается вопросов (а), (b) и (с) ЗПП.
- Раздел 6 "*Реформа управления*" содержит наши подробные выводы о состоянии реформы управления. Мы определяем ключевые моменты и трудности, возникшие в процессе улучшения подотчетности, транспарентности и эффективности ВОЗ. Этот раздел касается вопросов (а), (b), (с) и (i) ЗПП.
- Раздел 7 "*Управление преобразованиями*" содержит оценку степени использования ряда мер и методов в области управления преобразованиями и коммуникации в процессе реформы. Мы выявляем, имеются ли в наличии ключевые элементы управления преобразованиями, позволяющие реализовать пакет реформ. Этот раздел касается вопросов (d), (e) и (f) ЗПП.
- Раздел 8 "*Управление проектами*" содержит результаты нашей оценки существующих механизмов управления программами в поддержку претворения в жизнь преобразований. Этот раздел касается вопросов (d), (g), (h), (i) и (j) ЗПП.
- В разделе 9 изложены наши рекомендации в отношении дальнейшего пути вперед и выделены факторы содействия, которые должны быть приняты во внимание, чтобы обеспечить устойчивость и успех реформы ВОЗ в долгосрочной перспективе.

Ключевые уроки и вопросы, заслуживающие особого внимания, резюмируются в документе следующим образом:

- Зеленым цветом во вставках: имеющиеся достижения и факторы содействия.
- Красным цветом во вставках: ограничения, проблемы и препятствия на пути к успешному осуществлению реформы.

По завершении работы над этим докладом мы также подготовим сводную презентацию для рассмотрения Исполкомом ВОЗ на его Сто тридцать четвертом совещании в январе 2014 года.

## 3. Общий прогресс реформы

### 3.1. Прогресс реформы на текущий момент

Постепенно связующий купол Реформы объединил различные элементы преобразований организационной структуры и методов работы ВОЗ, которые появлялись с 2009-2010 годов. Итоговый "пакет" реформы, описанный в ПОВУ, впервые представленном государствам-членам в 2012 г., охватывает следующее:

- 4 области реформы (также обозначаемые Секретариатом как 3+1), а именно: установление программных приоритетов, стратегическое руководство, управление и управление преобразованиями
- 13 инициатив реформы (также обозначаемые Секретариатом как 12+1), каждая из которых базируется на четких конечных результатах и показателях
- 51 промежуточный результат в соответствии с конечными результатами реформы
- 143 ключевых конкретных результата в поддержку промежуточных результатов реформы

Вызов для государств-членов, руководства ВОЗ или ГНО заключается в отыскании такой степени детализации, которая позволяла бы адекватно отслеживать прогресс. Объем информации для восприятия и содержание докладов сильно разнятся в зависимости от того, как освещается такой прогресс: на уровне одной из четырех областей реформы или же отдельно по каждому из 143 конкретных результатов, изложенных в ПОВУ.

Еще один вызов - это построение оценки прогресса на основе четких целей и показателей. Применяемый ГНО механизм оценки позволяет упростить решение этой задачи, разбивая прогресс в отношении каждой инициативы и промежуточного результата по пяти этапам выполнения программы преобразований, показанным на **Рисунке 1** в предыдущем разделе. Тем не менее, итоговое положение дел не полностью совпадает с данными отчетности, направляемой Секретариатом государствам-членам, где основное внимание до сих пор уделялось прогрессу на пути к выполнению ключевых конкретных результатов. Соответствующие рекомендации изложены в разделе 9.2.1.

#### 3.1.1. Общее положение дел с реформой

С учетом изложенных выше вызовов мы стремились представить сводную картину положения дел в области реформы, которая бы не только подробно отражала информацию о программе реформы, но также была удобной для ознакомления и компактно помещалась на одной странице. Мы также стремились к тому, чтобы такая картина соответствовала способу представления реформы ВОЗ государствам-членам и сотрудникам организации, в частности с помощью колеса *"Истории реформы ВОЗ"*.

Рисунок 2, приведенный ниже, явился результатом обсуждений с ответственными субъектами (ОС) и ГПР прогресса, достигнутого по каждой инициативе реформы, связанным с ними промежуточными результатами и ключевыми конкретными результатами, а также кабинетного исследования имеющейся документации по каждой из инициатив реформы.

Диаграмма имеет следующую структуру:

- Колесо поделено на четыре сектора, каждый из которых представляет собой область реформы.
- Каждая область реформы делится на инициативы реформы, представленные в центре колеса, и промежуточные результаты согласно ПОВУ, отображенные в средней части колеса.
- Прогресс по каждому промежуточному результату показан с помощью пяти сегментов, каждый из которых соответствует одной стадии процесса преобразований, от внутреннего круга, соответствующего стадии "Оценка и выработка стратегии", через стадии "Разработка", "Построение" и "Осуществление" к финальной стадии "Ведение деятельности и обзор" во внешнем круге.
- Наконец, цветовая кодировка обозначает ход прогресса по каждому промежуточному результату на каждой из пяти стадий преобразования. Ход прогресса описывается четырьмя состояниями: 1) зеленый (завершено); 2) оранжевый (в стадии осуществления); 3) темно-серый (работа запланирована, но не начата) и 4) светло-серый (в том случае, если в ПОВУ отсутствуют соответствующие этой стадии конечные или промежуточные результаты).

**Рисунок 2. Краткая информация о состоянии реформы**



### 3.1.2. Анализ прогресса реформы

В целом мы можем сделать следующие наблюдения:

*Степень реализации в пределах разных областей и инициатив реформы варьируется в значительных пределах.* С одной стороны, такое неоднородное положение дел указывает на приоритеты реформы – например, по финансовым и бюджетным вопросам был достигнут определенный прогресс, с учетом того, что повестка дня реформы уходит корнями в необходимость устранения финансовой уязвимости. С другой стороны, сложившаяся ситуация также отражает сложность стоящих задач (например, упорядочение национальной отчетности) и наличие помех преобразованиям как в рамках Секретариата (например, улучшение управления людскими ресурсами), государств-членов (например, механизм привлечения к сотрудничеству негосударственных субъектов), так и извне (например, правила ООН, касающиеся заключения контрактов с сотрудниками).

- **Установление программных приоритетов.** Разработка Двенадцатой ОПР велась на основе новых критериев приоритизации и цепочки результатов. Несмотря на свой переходный характер, ПБ на 2014-2015 гг. был единогласно утвержден государствами-членами. Оперативное планирование на 2014-2015 гг. уже было развернуто, однако его еще предстоит осуществить на практике. Исполнение программного бюджета станет для ВОЗ проверкой способности демонстрировать большую согласованность, нацеленность и слаженность на всех трех уровнях организации.
- **Реформа управления,** напротив, происходила сравнительно медленными темпами, особенно в области привлечения к сотрудничеству негосударственных субъектов. С другой стороны, по линии этой реформы удалось достичь ряда немедленных результатов в том, что касается обзора процедур руководящих органов (например, система "светофора" в ходе совещаний руководящих органов). Теперь необходимо сделать так, чтобы текущая работа государств-членов скорее отвечала более стратегически направленным механизмам работы и лучшей координации между Исполкомом, ВАЗ и региональными комитетами. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.2.
- В том, что касается **управленческой реформы,** ВОЗ необходимо преодолеть проблемы, касающиеся ее политики и практики управления людскими ресурсами, чтобы превратить Секретариат в более эффективную и компетентную структуру. Организация только начинает внедрять принципы продвижения по службе на основе профессиональных качеств и управления карьерным ростом, и стимулов, которые поощряли бы хорошую работу сотрудников пока немного. Решающее значение в этой области имеет нацеленность Секретариата на обеспечение адекватности странового присутствия и укрепление технического совершенства, где также наблюдается отставание. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.2.
- В сфере **управления преобразованиями** выборное руководство в ШК и на региональном уровне продемонстрировало решительную приверженность реформе. Тем не менее, подход с позиций управления преобразованиями пока еще не используется для удовлетворения потребностей всех групп агентов преобразований, играющих ключевую роль в процессе реформы, в частности технических директоров и ПВ в Организации. Соответствующая рекомендация изложена в разделах 9.3.3 и 9.3.4.

*Только 33% промежуточных результатов реформы достигли стадии осуществления.* Важно еще раз подчеркнуть, что осуществление повестки дня реформы находится на начальном этапе и что на ее выполнение возлагаются большие надежды. Тем не менее, мы хотели бы отметить, что осуществление

преобразований в любой организации, и особенно в такой сложной, как ВОЗ, займет несколько лет. Мы выделяем три основных аспекта:

- *Секретариату будет необходимо рационально реагировать на ожидания государств-членов, чтобы продемонстрировать прогресс, обеспечивая в то же время устойчивое сохранение импульса и динамики и параллельное наращивание выгод. Институционализация ключевых областей реформы до завершения второго срока полномочий ГД в середине 2017 г. будет иметь особое значение для обеспечения устойчивости реформы в долгосрочной перспективе.*
- *Преобразования значительно увеличат временные затраты и нагрузку на сотрудников, руководство и государства-члены ВОЗ с учетом того, что в 2014 г. в стадию осуществления одновременно вступят сразу несколько инициатив. При этом первостепенное значение приобретают четкая координация и слаженность действий Секретариата.*
- *Большинство промежуточных и конкретных результатов нацелены на разработку стратегии и политики, и они могут не учитывать все необходимые шаги для осуществления и институционализации преобразований. Большинство промежуточных и конкретных результатов мы отнесли к начальным категориям преобразований, т.е. к стадиям "Оценка и выработка стратегии" и "Разработка". Это указывает на необходимость смотреть в будущее и подробно описывать следующие шаги по осуществлению.*

*Ряд инициатив выходит за рамки конкретных результатов, изложенных в плане осуществления. Ряд ОС ведут деятельность, выходящую за пределы конкретных результатов, содержащихся в ПОВУ. Это имеет место, например, в случае инициативы в области оценки, благодаря которой было разработано руководство по вопросам оценки для содействия внедрению культуры оценки в организации, или в случае инициатив в сфере подотчетности и внутреннего контроля, связанных с запуском панели управления для отслеживания административных ключевых показателей эффективности. Такие дополнительные промежуточные результаты не всегда заметны во время подготовки докладов о ходе осуществления программы реформы; тем не менее, отрадно отметить усилия ОС по стимулированию реформы.*

*Реализация инициатив реформы в области коммуникаций, управления знаниями и людских ресурсов началась со стадии "Осуществление», а стадия "Оценка и выработка стратегии" была пропущена. Это закономерно с учетом необходимости реализации преобразований за короткий срок.*

В целом реформа добилась прогресса в деле осуществления краткосрочных инициатив. ВОЗ еще предстоит рассмотреть основные вопросы, связанные с определением ее модели реализации на страновом уровне, способами привлечения к сотрудничеству негосударственных субъектов или конкретными методами совершенствования ее механизмов внутреннего стратегического руководства.

Подробный обзор прогресса, достижений и вопросов для обсуждения по каждой области реформы изложен в разделах с 4 по 8.

## **3.2. Первый этап оценки и рекомендации ОИГ**

Круг ведения для "Независимой оценки реформы ВОЗ: второй этап" содержит просьбу к ГНО об отслеживании осуществления рекомендаций двух важных документов недавнего времени, – которые, в частности, стимулировали дискуссию по вопросу об эффективности деятельности ВОЗ в последние

годы, – нацеленных главным образом на оценку шагов и направления, в котором продвигается ВОЗ на пути к реформированию организационной структуры. Исходным посылом этих двух исследований стал призыв со стороны государств-членов к лучшему и более эффективному стратегическому руководству и управлению ВОЗ.

Первый из них – это первый этап оценки реформы, проведенный Контролером и Генеральным ревизором Индии с февраля по март 2012 г.<sup>2</sup> с целью оценки полноты и адекватности повестки дня реформы и обеспечения того, чтобы ВОЗ правильно выбрала приоритеты для преобразований.

Второй – это обзор Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций 2012 г.<sup>3</sup>, которая внимательно рассмотрела административную практику и степени децентрализации Секретариата ВОЗ.

Таким образом, в этом разделе мы оцениваем состояние осуществления каждой из рекомендаций в рамках текущей деятельности по реформе. Для оценки хода осуществления рекомендаций мы использовали те же критерии, что и для оценки состояния реформы на рисунке 2. Кроме того, для тех рекомендаций, которые еще не были рассмотрены в полной мере, мы добавили дополнительное состояние "частично достигнуто".

- *Завершено*: рекомендация была рассмотрена ВОЗ и полностью выполнена.
- *Частично достигнуто*: были рассмотрены лишь одни составляющие рекомендации, а другие пока еще не были рассмотрены.
- *Работа продолжается*: рекомендация была рассмотрена ВОЗ и выполняется в настоящее время.
- *Работа не начата*: выполнение рекомендации официально еще не началось.

В таблице ниже кратко резюмировано состояние дел по выполнению этих рекомендаций:

<b>Доклад</b>	<b>Работа не начата</b>	<b>Работа продолжается</b>	<b>Частично достигнуто</b>	<b>Завершено</b>	<b>Итого</b>
Первый этап оценки	1	7	1	4	<b>13</b>
ОИГ	6	9	4	2	<b>21</b>
<b>Итого</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>34</b>

<sup>2</sup> ВОЗ, реформа ВОЗ, Доклад о независимой оценке: первый этап, Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, А65/5 Add.2, 18 мая 2012 года.

<sup>3</sup> Объединенная инспекционная группа Организации Объединенных Наций, Обзор системы управления, административной деятельности и децентрализации во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), 2012 год.



К настоящему времени полностью завершена работа по выполнению 21% рекомендаций первого этапа оценки и обзора ОИГ, что свидетельствует о том, что реформа по-прежнему остается на начальном этапе осуществления.

### **3.2.1. Положение дел с выполнением рекомендаций первого этапа оценки**

При составлении ПОВУ Секретариат соотнес тринадцать рекомендаций первого этапа оценки с инициативами реформы. В таблице ниже мы представляем нашу оценку положения дел с их выполнением. На основе обзора нами этих рекомендаций ГНО внесла ряд корректировок в классификацию рекомендаций согласно ПОВУ:

- Рекомендация 2 касательно переработки структур подотчетности и ответственности была отнесена ГПР к инициативе реформы "Поддержка государств-членов", однако ГНО считает, что эта рекомендация также охватывает аспекты инициатив "Подотчетность и прозрачность", "Людские ресурсы" и "Финансы".
- Рекомендация 6 касательно доработки существующих внутренних процедур был отнесена ГПР к инициативе реформы "Управление преобразованиями", в то время как ГНО считает, что она должна подпадать под инициативу "Подотчетность и прозрачность", так как она касается внутренних процедур управления.

Таблица 1. Осуществление рекомендаций первого этапа оценки

Рекомендации первого этапа оценки	Состояние	Анализ
1. Необходимо тщательно выстроить взаимосвязи между руководящими органами в штаб-квартире и региональными бюро, так как это будет иметь далеко идущие серьезные последствия для организационной согласованности и обеспечит Организации стратегическую направленность.	Частично достигнуто	<p>Взаимосвязи между ИК и ВАЗ на глобальном уровне и региональными комитетами (РК) на региональном уровне были укреплены во всех регионах посредством пересмотра правил и процедур, начала регулярного представления отчетности для ИК председателями РК и более дисциплинированного определения повестки дня.</p> <p>По-прежнему существует необходимость в определении механизма, позволяющего систематически учитывать и осуществлять на региональном уровне вопросы и резолюции, принятые на глобальном уровне.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 5.2.2.</i></p>
2. Необходимо переработать структуры подотчетности и ответственности для трех уровней стратегического руководства, т.е. страновых бюро, региональных бюро и глобального головного бюро, с учетом нового программного подхода, механизма распределения ресурсов и страновой нацеленности на планирование и осуществление программ. Необходимые связи могут быть обеспечены посредством функциональной системы управления, основанной на результатах, и эффективной системы управления и развития эффективности деятельности.	Работа продолжается	<p>Этой рекомендации отвечают несколько инициатив реформы, включая следующие:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- уточнение функций и обязанностей на всех трех уровнях Организации</li> <li>- подотчетность и внутренний контроль</li> <li>- распределение ресурсов</li> <li>- управление на основе результатов</li> <li>- Система управления служебной деятельностью и повышения квалификации (СУСД)</li> </ul> <p>Целевая группа на трех уровнях организации определила функции и обязанности для каждой из шести основных функций ВОЗ. Секретариат прилагал усилия, направленные на укрепление действующих в ВОЗ систем подотчетности. Внедрение системы ГСУ перед началом процесса реформы обеспечило большую прозрачность и способствовало упорядочению административных процессов. В рамках реформы ГОР ведет разработку механизма внутреннего контроля, и в июле 2013 г. она запустила новую панель управления для отслеживания ключевых показателей эффективности управления. Департамент управления ЛР планирует запуск усовершенствованной СУСД на январь 2014 года.</p> <p>Продолжается прогресс в области управления на основе результатов, включая определение новой цепочки результатов, положенной в основу Двенадцатой ОПР и ПБ на 2014-2015 годы. Смена парадигмы на уровне персонала станет ключевым аспектом институционализации культуры подотчетности за результаты.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделах 6.2.1 и 6.2.4.</i></p>



Рекомендации первого этапа оценки	Состояние	Анализ
3. Страновая нацеленность представляется сквозным аспектом предложения о реформе, начиная от формулировки программ до распределения ресурсов для их осуществления. Необходимо разработать детальную стратегию, которая бы увязала различные аспекты предлагаемых изменений со структурными и процедурными потребностями.	Работа не начата	<p>Как уже говорилось выше, распределение функций и обязанностей между тремя уровнями организации было завершено и привязано к ПБ, что образует отправную точку для этой рекомендации.</p> <p>Координация деятельности со странами и сотрудничество в рамках Организации Объединенных Наций (КССООН) в ШК были переданы в Канцелярию Генерального директора, и в их рамках ведется работа по пересмотру стратегии ориентации на страны в целях удовлетворения потребности в лучшей согласованности страновой поддержки государствам-членам. На момент написания доклада эта деятельность находится на этапе разработки.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i></p>
4. Для обеспечения гарантий эффективности деятельности Организации обязательным является создание механизма обратной связи. Для проведения оценок программ на регулярной основе ВОЗ должна обладать политикой оценки с четкими конкретными результатами.	Завершено	<p>В мае 2012 г. ВАЗ утвердила политику в области оценки ВОЗ, центральной частью которой выступает программа оценки. Эта инициатива также продвинулась вперед благодаря созданию Глобальной сети по оценке (ГСО) в целях содействия культуре оценки на трех уровнях Организации.</p> <p>Вместе с тем, Организация по-прежнему нуждается в комплексном рассмотрении всех результатов, полученных по итогам оценок программ, что в перспективе будет завязано на Управление на основе результатов (UOP).</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.5.</i></p>
5. Такие широкомасштабные изменения требуют утверждения на различных уровнях. Для осуществления плана действий после его утверждения соответствующим органом потребуется план информационно-разъяснительной работы для разъяснения последствий стратегии изменения, определение агентов изменения и подробный план управления изменениями.	Работа продолжается	<p>ГПР разработала план управления преобразованиями<sup>4</sup> и коммуникационную стратегию<sup>5</sup>, которые закладывают исходные принципы управления преобразованиями. Кроме того, для критического анализа нынешней деятельности по распространению информации о реформе и поиска возможностей для ее улучшения была учреждена фокус-группа по вопросам коммуникации.</p> <p>Усилия были направлены главным образом на коммуникации; однако в настоящий момент отсутствует сводная оценка желаемого или ожидаемого воздействия каждой из инициатив реформы на сотрудников ВОЗ и заинтересованные стороны.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 8.2.3.</i></p>

<sup>4</sup> ВОЗ, реформа ВОЗ, Стратегия управления преобразованиями.

<sup>5</sup> ВОЗ, Привлечение к сотрудничеству и коммуникации в целях реформы ВОЗ, ноябрь 2012 года.

Рекомендации первого этапа оценки	Состояние	Анализ
6. Существующие внутренние процедуры потребуют доработки и корректировки для внедрения предлагаемых изменений, и это будет иметь особенно важное значение при осуществлении областей реформы в рамках "реформы управления".	Работа продолжается	См. замечания по рекомендации 2, выше.
7. Известно, что работа по предложению о реформе еще не закончена, так как различные составляющие предложения находятся на различных стадиях рассмотрения. Тем не менее, первостепенное значение имеет определение желаемых промежуточных и конечных результатов и воздействия, разработка показателей для их измерения, а также внедрение механизма контроля и обратной связи.	Завершено	<p>Создан механизм мониторинга ПОВУ<sup>6</sup>, описывающий желаемые промежуточные результаты по каждой инициативе реформы, которые должны быть достигнуты к контрольным срокам через один и три года, а также ожидаемое воздействие. Были приложены усилия по подготовке подробного описания цепочки результатов и теоретической базы преобразований, но их будет необходимо дополнить.</p> <p>Тем не менее, ГНО отмечает, что механизм обратной связи для представления докладов о ходе осуществления реформы не носит систематического характера (в нем преобладает представление отчетности снизу вверх от ОС к ГПР) и в значительной степени нацелен на государства-члены (посредством докладов руководящим органам). С учетом масштабной повестки дня реформы мониторинг и оценка хода реформы также требуют повышенного к себе внимания.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 7.2.4.</i></p>
8. Организация предлагает всестороннюю программу реформы, включающую действия по большому количеству направлений. Для обеспечения плавного и постепенного перехода рекомендуется подготовить план приоритизации. Этот план также может проводить различие между элементами предложенных изменений, исходя из требуемого уровня утверждений.	Работа продолжается	<p>Последовательность сроков достижения промежуточных результатов установлена в ПОВУ.</p> <p>Однако ему присущи и некоторые недостатки, в частности при определении инициатив, носящих приоритетный характер с точки зрения временных рамок и стратегической направленности.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 7.2.2.</i></p>

<sup>6</sup> Реформа ВОЗ, Механизм осуществления и мониторинга на высоком уровне, Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, 16 мая 2012 года.

Рекомендации первого этапа оценки	Состояние	Анализ
9. Стратегия осуществления должна указывать потребности в ресурсах в финансовом, кадровом, временном и техническом выражении.	Завершено	<p>Для каждой инициативы реформы был назначен ОС, а бюджет (полученные средства) повестки дня реформы был четко спланирован. Ряд ОС также уже определили их собственные планы действий.</p> <p>Тем не менее, еще не выработан системный подход к решению вопросов привлечения ресурсов, планирования, осуществления и мониторинга инициатив реформы. Это препятствовало достижению прогресса по ряду мероприятий, а также своевременности и качеству консультаций.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделах 7.2.3 и 7.2.6.</i></p>
10. Может быть рассмотрен вопрос о консультациях с донорами, не входящими в число государств-членов, с целью понять их интересы. Эта обратная связь может сыграть важную роль в деле подготовки реалистичной стратегии.	Завершено	<p>В ходе диалога о финансировании, состоявшегося в июне 2013 г., была отмечена необходимость в расширении донорской базы за пределы круга традиционных доноров и проведены обсуждения в рамках подготовки ко второй сессии, запланированной на ноябрь 2013 года.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.3.</i></p>
11. Успех предложения также будет зависеть от внедрения изменений в кадровые политики. С учетом того, что кадровым политикам присуща внутренняя жесткость, ВОЗ может потребоваться прибегнуть к новаторским решениям. Рекомендуются рассмотреть передовую практику в равнозначных организациях.	Работа продолжается	<p>Эта рекомендация реализуется посредством инициатив в области ЛР, осуществление которых идет медленно:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- в период проведения оценки стратегия в области ЛР находится в процессе разработки</li> <li>- с июля 2013 г. идет разработка глобальной политики мобильности</li> <li>- в конце 2013 г. планируется ввод в действие глобальной политики найма</li> <li>- ВОЗ прошла начальную стадию реформы системы ее контрактов с сотрудниками, установив более строгие критерии осуществления постоянных назначений на должность</li> <li>- к концу 2013 г. планируется ввод в действие усовершенствованной СУСД</li> </ul> <p>Поскольку разработка всех указанных политик в области ЛР ведется параллельно, ГД потребуются обеспечить слаженность работы и руководство необходимыми преобразованиями по этому критически важному компоненту реформы. Назначение нового Директора отдела ЛР в сентябре 2013 г. будет направлено на решение задачи обеспечения лидерства в переходный период.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.2.</i></p>

Рекомендации первого этапа оценки	Состояние	Анализ
<p>12. Успех любой стратегии изменений напрямую зависит от понимания ее выгод заинтересованными сторонами. Рекомендуется поддерживать регулярную связь со всеми сторонами, заинтересованными в продвижении предложения по реформе, что будет содействовать созданию благоприятных условий для ее осуществления.</p>	<p>Работа продолжается</p>	<p>Были предприняты усилия, направленные на улучшение распространения информации о реформе путем выпуска раз в полгода информационных бюллетеней для персонала, освещающих содержание и подробности повестки дня реформы. ГПР разработала стратегию в области преобразований и коммуникации под названием "<i>Реформа ВОЗ, Стратегия управления преобразованиями</i>". Кроме того, для критического анализа нынешней деятельности по распространению информации о реформе и поиска возможностей для ее улучшения была учреждена фокус-группа по вопросам коммуникации.</p> <p>Однако пока еще не был проведен анализ выгод для каждой группы заинтересованных сторон, как внутренних, так и внешних.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделах 8.2.2 и 8.2.4.</i></p>
<p>13. Компоненты выдвинутого предложения по реформе в значительной степени взаимосвязаны, и для достижения успеха в этом процессе потребуется признать и воплести эту взаимозависимость в стратегию осуществления.</p>	<p>Работа продолжается</p>	<p>В ПОВУ содержится таблица взаимозависимостей между различными инициативами реформы. ГПР и ГПИ также играют роль в деле обеспечения согласованности и координации инициатив. Новый документ о подходе к управлению проектами<sup>7</sup>, внесенный в повестку дня реформы, направлен на признание взаимозависимостей и расшивку узких мест.</p> <p>Однако зависимости выявлены только на высоком уровне и официально управление ими не осуществляется по методу структурированного управления проектами. В таблицу не включены функциональные зависимости (например, от людских ресурсов).</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 7.2.5.</i></p>

### 3.2.2. Положение дел с выполнением рекомендаций ОИГ

В своем докладе "Обзор системы управления, административной деятельности и децентрализации во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)" за 2012 г. ОИГ высказала в общей сложности 23 рекомендации, касающиеся реформы ВОЗ.

Наша оценка положения дел с их выполнением приводится в Таблице 2. Приложение 3 к ПОВУ, "*Включение рекомендаций Объединенной инспекционной группы Организации Объединенных Наций по вопросам управления и децентрализации в ВОЗ*", связывает каждую из рекомендаций обзора с той инициативой реформы, которая имеет к ней непосредственное отношение. На основе обзора рекомендаций ГНО внесла ряд корректировок в классификацию рекомендаций в соответствии с ПОВУ, которые представлены ниже:

- Рекомендация 2 раздела "Администрация", касающаяся количества должностей уровня помощника Генерального директора, описания их должностных обязанностей и процесса отбора кандидатов, была отнесена ГПР к инициативе реформы "Кадровые ресурсы", однако ГНО считает, что она

<sup>7</sup> ВОЗ, Подход к программному управлению реформой ВОЗ - Система отчетности, 2013 год.

больше связана с аспектом "Подотчетность и транспарентность" с учетом характера подотчетности между ПГД и ГД.

- Рекомендация 1 раздела "Децентрализация", касающаяся необходимости завершения всестороннего обзора процесса стратегического управления на региональном уровне и выдвигания конкретных предложений по улучшению функционирования региональных комитетов и подкомитетов, была отнесена ГПР к инициативе реформы "Принятие стратегических решений", в то время как ГНО полагает, что ее следует связать с инициативами реформы "Надзор" и "Гармонизация и согласование", так как она имеет к ним большее отношение.

Здесь используются те же критерии, что и для оценки хода осуществления рекомендаций первого этапа оценки.

**Таблица 2. Осуществление рекомендаций ОИГ**

Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
<b>Администрация</b>		
1. Генеральному директору следует провести обзор существующей организационной структуры штаб-квартиры в целях укрепления управления и эффективности деятельности в соответствии с изменениями, которые будут одобрены в текущем процессе реформ.	Работа продолжается	<p>ГД принимал меры, направленные на усиление согласования программной и организационной структуры в ШК, с целью изменения структуры организации для формирования матричного представления отчетности. Был инициирован ряд преобразований, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Проводится реорганизация с целью перегруппировки программных областей для их отнесения к ведению наиболее подходящих ПГД, например, объединение социальных детерминант здоровья в рамках Департамента по общественному здравоохранению и окружающей среде.</li> <li>• ГПП поручила провести исследование укрепления и институционализации функций и обязанностей сетей по категориям, созданных в целях обеспечения управления и надзора за работой в рамках каждой из шести категорий работы в ПБ на 2014-2015 годы. Как ожидается, это исследование будет завершено к концу января 2014 года. Сети по категориям вводятся в действие в целях вертикализации и повышения эффективности операций.</li> <li>• Реструктуризация КГД в целях повышения эффективности управления и создания самостоятельных бюджетных центров для каждого подразделения КГД.</li> </ul>

Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
		<p>Необходимо продолжать работу по операционализации и контролю за соблюдением новых функций и обязанностей на всех уровнях организации.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i></p>
<p>2. В ходе текущей управленческой реформы Генеральному директору следует пересмотреть количество должностей уровня помощника Генерального директора, составить описания их должностных обязанностей и проинформировать Исполнительный комитет о мерах по повышению транспарентности процесса отбора кандидатов и их назначения на должности этого уровня.</p>	<p>Частично достигнуто</p>	<p>ОИГ отметила, что ВОЗ имеет больше всего должностей неклассифицируемого уровня по сравнению с другими учреждениями Организации Объединенных Наций. В свете этого:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Количество постов ПГД было постепенно сокращено с 12 до 8, так чтобы каждая категория работы находилась в ведении одного ПГД, за исключением категорий 5 и 6, работу которых совместно возглавляют два ПГД. Это было сделано для обеспечения большей слаженности и согласованности по новым категориям деятельности.</li> <li>• Ведется разработка соглашения о подотчетности между ГД и ПГД<sup>8</sup>, которое наряду с ролями и функциями определяет ожидаемые стандарты в каждой из ключевых компетенций, а также схемы поведения и систему показателей для управления. Оно основано на соглашении, предложенном Генеральным секретарем ООН, и начнет действовать в январе 2014 года.</li> <li>• Позиция ВОЗ заключается в том, что ПГД, ЗГД и заместители региональных директоров назначаются напрямую по усмотрению ГД и РД. Сроки контрактов этих сотрудников совпадают со сроками окончания полномочий ГД или РД.</li> </ul> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.4.</i></p>
<p>3. Генеральному директору следует обеспечить дальнейшее развитие Глобальной системы управления на основе всесторонней, общеорганизационной и независимой оценки ее конфигурации, практического опыта и извлеченных уроков.</p>	<p>Работа не начата</p>	<p>В 2012 г. ГСУ была модернизирована, а на 2015 г. запланировано начало ее обзора.</p>

<sup>8</sup> Соглашение ВОЗ о подотчетности между помощником Генерального директора и д-ром Маргарет Чен, Генеральным директором, Всемирная организация здравоохранения, 2013 год.

Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
4. Генеральному директору следует обеспечить дальнейшее развитие Глобальной системы управления на основе всесторонней, общеорганизационной и независимой оценки ее конфигурации, практического опыта и извлеченных уроков.	Работа не начата	Это мероприятие было одобрено, но его начало запланировано на 2014 год.
5. Генеральному директору следует организовать проведение внешней оценки подготовки публикаций в ВОЗ.	Работа не начата	ВОЗ одобрила эту рекомендацию и будет следовать политике в области оценки, хотя эта оценка не обязательно будет внешней. Оценка публикаций была предложена в рамках плана работы по оценке на период 2014-2015 годов.
6. Генеральному директору следует принять меры для усиления централизованного управления и владения контентом внутренней компьютерной сети ВОЗ и обеспечить более эффективное информирование сотрудников и предоставление им лучшего доступа к профессиональной информации, имеющейся в Организации.	Частично достигнуто	<p>Определенный прогресс в данной области был достигнут за счет разработки общедоступной платформы на веб-сайте ВОЗ, предназначенной для предоставления единой точки доступа ко всей документации ВОЗ. Субъекта собственности внутренней компьютерной сети еще предстоит определить.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i></p>
7. Генеральному директору следует разработать конкретный план действий для обеспечения лучшего контроля и более последовательного осуществления кадровой политики во всей Организации.	Работа не начата	<p>Первым шагом на пути к рассмотрению этой рекомендации является разработка стратегии в области ЛР, которая будет представлена ГПП в ноябре 2013 года.</p> <p><i>Более подробная информация изложена в пункте 11 рекомендаций первого этапа.</i></p>
8. Генеральному директору следует представить контрактную модель, которая адекватно отражала бы изменение кадровых потребностей и учитывала бы существующие механизмы финансирования.	Частично достигнуто	<p>Рассмотрение этой рекомендации будет зависеть от завершения рекомендации 7 выше, которая обеспечит стратегическое руководство реформой контрактных моделей в ВОЗ. ВОЗ завершила начальную стадию реформы ее контрактов с сотрудниками, учредив три типа контрактов: 1) краткосрочный, 2) срочный с расторжением в конце срока, 3) срочный непрерывный. Изменения по непрерывным назначениям были внесены в правила о персонале (с января 2013 г.), в частности путем установления более строгих критериев для предоставления непрерывных назначений на должности и продления срочных контрактов после пятилетнего срока, чтобы оставить квалифицированных сотрудников на службе в Организации.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.2.</i></p>



Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
9. В консультации с региональными директорами Генеральному директору следует разработать и содействовать применению общеорганизационной политики мобильности на всех трех уровнях организации с указанием конкретных целей и набором отслеживаемых показателей.	Работа продолжается	<p>В то время как на глобальном уровне мобильность застопорилась, некоторые регионы достигли большего прогресса (например, ЗТОРБ).</p> <p>В июле 2013 г. ШК приступила к разработке стратегии мобильности на глобальном уровне. На момент написания доклада она все еще находилась на этапе разработки.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.2.</i></p>
10. Совместно с соответствующими региональными директорами Генеральному директору следует разработать план действий для улучшения гендерного баланса с контрольными целями и показателями и сообщать о его осуществлении Исполнительному комитету в своих очередных докладах о кадровой ситуации.	Работа продолжается	<p>Эта рекомендация осуществляется путем разработки стратегии в области ЛР. В апреле 2012 г. ВОЗ присоединилась к механизму Общесистемного плана действий Организации Объединенных Наций (ООН-ОПД) по вопросам гендерного равенства, и ожидается, что она достигнет равного представительства полов в составе сотрудников к 2017 году<sup>9</sup>.</p>
11. Исполнительному совету следует рекомендовать государствам-членам поддерживать усилия Генерального директора, направленные на повышение предсказуемости финансирования, в том числе посредством предоставления более гибких и многолетних добровольных взносов.	Работа продолжается	<p>Эта рекомендация была рассмотрена путем принятия государствами-членами резолюции ВА3 о диалоге о финансировании. В соответствии с поставленной целью Секретариат приступил к диалогу о финансировании в июне 2013 г., а второй диалог, нацеленный на определение устойчивой модели финансирования для ВОЗ, запланирован на ноябрь 2013 года.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.3.</i></p>
12. Генеральному директору следует создать надлежащий формальный механизм процесса распределения ресурсов в целях повышения прозрачности и участия различных подразделений Организации.	Работа продолжается	<p>Эта рекомендация призвана рассмотреть вопрос ассигнования бюджетных средств и их наличия в ПБ. В то время как бюджетные ассигнования на период 2014-2015 гг. были определены главным образом на основе данных за прошлые периоды, сейчас этот процесс находится на стадии рассмотрения с целью достичь соглашения по новой методике распределения бюджетных средств к маю 2014 года. Это согласуется с решениями ГД по повышению прозрачности обязательных взносов (ОВ). Ожидается, что предложение по использованию ОВ будет представлено в ходе диалога о финансировании в ноябре 2013 года.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.3.</i></p>

<sup>9</sup> ВОЗ, Людские ресурсы: ежегодный доклад, Доклад Секретариата, Шестьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, 14 мая 2013 года.



Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
13. Генеральному директору следует обеспечить, чтобы механизмы контроля соблюдения нормативных требований на различных уровнях были интегрированы в слаженную и всеобъемлющую рамочную систему внутреннего контроля.	Работа продолжается	<p>ГОР возглавила разработку "<i>Механизма внутреннего контроля управления</i>", созданного в июле 2013 года. Этот документ уточняет задачи и сферу охвата механизма внутреннего контроля в ВОЗ. В настоящий момент он находится на этапе ввода в действие.</p> <p>Кроме того, в октябре 2013 г. был создан новый Департамент по соблюдению требований, управлению рисками и этике в поддержку общего контроля за соблюдением.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.4.</i></p>
14. Генеральному директору следует включать глобальные программы в области информационных технологий в повестку дня Группы по глобальной политике, с тем чтобы обеспечить необходимую поддержку и финансирование.	Завершено	Начиная с 2014 г. информационные технологии войдут в число постоянных пунктов повестки дня на совещаниях ГПП. Кроме того, доклад ГПП будет использоваться в работе Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам (КПБАВ).
15. Генеральному директору следует инициировать проведение ГООНО коллегиального обзора функции ВОЗ в области оценки, с тем чтобы воспользоваться наиболее эффективной проверенной практикой системы Организации Объединенных Наций и в полной мере согласовать функцию оценки ВОЗ с нормами и стандартами ГООНО, а также представить этот коллегиальный обзор Исполнительному комитету не позднее 2014 года.	Работа не начата	В апреле 2013 г. ВОЗ обратилась к ГООНО с просьбой о проведении коллегиального обзора функции в области оценки в ходе ежегодной Генеральной Ассамблеи, которая запланирована на конец 2014 года. Результаты коллегиального обзора должны быть представлены Исполкому в 2015 году. Кроме того, в настоящий момент ОИГ проводит обзор функции оценки ВОЗ, равно как и других учреждений Организации Объединенных Наций.
<b>Децентрализация</b>		
1. В контексте текущего процесса реформы ВОЗ Исполнительному комитету следует завершить всесторонний обзор процесса стратегического управления на региональном уровне и выдвинуть конкретные предложения по улучшению функционирования региональных комитетов и подкомитетов, а также завершить гармонизацию их правил процедуры для рассмотрения региональными комитетами.	Завершено	<p>Правила и процедуры РК были пересмотрены во всех регионах, будучи нацелены на три области:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Порядок выдвижения кандидатур на должности РД.</i> Это имело целью совершенствование и обеспечение транспарентности процесса отбора РД. Позднее, в сентябре 2013 г. регионы АФРБ и ЮВАРБ завершили свой пересмотр.</li> <li>• <i>Участие наблюдателей в РК.</i> В этом случае задача заключалась в расширении круга участников-наблюдателей Региональных комитетов, так чтобы в него вошли учреждения Организации Объединенных Наций, НПО, страны, не</li> </ul>

Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
		<p>являющиеся государствами-членами, и другие соответствующие организации.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Рассмотрение полномочий делегатов.</i> В соответствии с решением WHA65<sup>10</sup>, где в адрес регионов ВОЗ была высказана просьба закрепить рассмотрение полномочий делегатов через комитеты по проверке полномочий или должностных лиц РК, регионы приступили к реализации механизмов проверки соответствия предъявляемым требованиям полномочий делегатов государств-членов, участвующих в РК.</li> </ul> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 5.2.2.</i></p>
<p>2. В консультации с помощниками Генерального директора и региональными директорами Генеральному директору следует контролировать создание и функционирование сетей и ежегодных совещаний с помощью технических и административных подразделений на трех уровнях Организации.</p>	<p>Частично достигнуто</p>	<p>В мае 2013 г.<sup>11</sup> ГПП поручила провести исследование укрепления и институционализации функций и обязанностей сетей по категориям, созданных в целях обеспечения управления и надзора за работой в рамках каждой из шести категорий работы в ПБ на 2014-2015 годы. Ожидается, что это исследование будет завершено к концу января 2014 года. Это обеспечит основу для усиления надзора и контроля за сетями по категориям.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i></p>
<p>3. Генеральному директору и региональным директорам следует согласовать в консультации с государствами-членами критерии для минимального полноценного присутствия в странах. Также следует разработать критерии и процедуры для открытия и закрытия подразделений с учетом меняющихся потребностей.</p>	<p>Работа продолжается</p>	<p>В октябре 2013 г. КССООН в ШК подготовила первоначальный текст, который будет положен в основу разработки новой стратегии ориентации на страны и содержит предложения по осуществлению реформы ВОЗ на страновом уровне<sup>12</sup>. Обсуждение этого документа состоится на совещании ПВ в ноябре 2013 года.</p> <p><i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i></p>
<p>4. Генеральному директору и региональным директорам следует принять соответствующие меры для более эффективного стратегического размещения подразделений/функций по поддержке стран в штаб-квартире и</p>	<p>Работа продолжается</p>	<p>В сентябре 2013 г. Канцелярия Генерального директора подверглась реструктуризации, и КССООН теперь официально вошла в состав КГД. Перевод функции поддержки стран на региональном и страновом уровне будет рассмотрен в контексте пересмотренной стратегии ориентации на страны. С 2009 г. четыре РБ учредили специальные группы страновой поддержки</p>

<sup>10</sup> ВОЗ, Шестидесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, резолюции и решения, WHA65/2012/REC/1, 21-26 мая 2012 года.

<sup>11</sup> ВОЗ, Проект плана работы для проведения исследования укрепления и институционализации сетей по категориям, июнь 2013 года.

<sup>12</sup> ВОЗ, Реформа ВОЗ на страновом уровне, Координация деятельности со странами и сотрудничество в рамках Организации Объединенных Наций, октябрь 2013 года.

Рекомендации ОИГ	Состояние	Анализ
регионах, укрепления их потенциала и повышения их роли в деле гармонизации и принятия решений.		(ГСП), в то время как в двух других регионах эта функция является частью планирования. ГСП принесли пользу в деле оказания поддержки страновым бюро и контроля эффективности их деятельности, однако их еще предстоит систематизировать во всех регионах.  <i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i>
5. В консультации с Группой по глобальной политике Генеральному директору следует пересмотреть существующие категории, уровни и делегирование полномочий главам страновых бюро в зависимости от величины, потенциала и оперативных потребностей страновых бюро.	Работа не начата	Этот вопрос обсуждался на совещаниях ГПП <sup>13</sup> , и планируется, что он будет решен с помощью стратегии ориентации на страны. Она направлена на проработку типологии страновых бюро и ПВ. Мы хотели бы отметить, что в некоторых регионах были учреждены классификации страновых бюро на основе их оперативных и технических потребностей, что является шагом вперед и потребует увязки в рамках целостного подхода.  <i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 6.2.1.</i>
6. Генеральному директору и региональным директорам следует включить в свои программные бюджеты и планы работы конкретные цели, мероприятия и индикаторы, способствующие межстрановому и межрегиональному сотрудничеству, и обеспечивать выделение надлежащего финансирования для их осуществления.	Работа продолжается	ПБ не предусматривает специальных бюджетных ассигнований на межрегиональное сотрудничество. При этом для каждой категории деятельности создан раздел "Связь с другими программами и партнерами", в котором изложено, с кем будет сотрудничать ВОЗ для достижения промежуточных результатов в каждой категории. Работа с партнерами и механизмами странового/регионального сотрудничества также проявляется на уровне описания функций и обязанностей трех уровней организации, и это уже имеет место. Средства, направляемые на межрегиональное сотрудничество, будут определяться как часть оперативного планирования, что осуществляется на момент написания настоящего доклада.  <i>Более подробно этот вопрос изложен в разделе 4.2.2.</i>

NB: мы не рассмотрели рекомендации, касающиеся эксплуатации зданий ("Генеральному директору следует обеспечить разработку долгосрочной политики эксплуатации зданий и ее осуществление при помощи общеорганизационных стандартов и руководящих указаний" и "Всемирной ассамблее здравоохранения следует провести обзор долгосрочной политики эксплуатации зданий и обеспечить необходимое финансирование для ее осуществления"), которые не входят в сферу охвата реформы, несмотря на то, что диалог о финансировании должен рассмотреть вопрос о финансировании Генерального плана капитальных затрат в будущем.

<sup>13</sup> ВОЗ, Записки и решения выездного совещания Группы по глобальной политике, 12-13 марта 2013 г., Чиангмай, Таиланд.

## 4. Реформа программ

### 4.1. Справочная информация

Эта область реформы касается установления приоритетов и нацелена на переориентацию усилий ВОЗ на ее сравнительное преимущество, а также организацию процесса установления программных приоритетов.

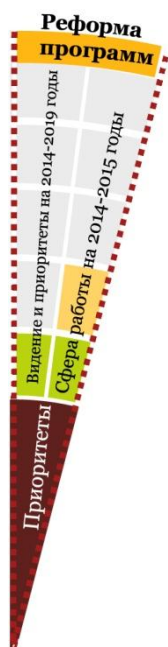
Необходимость реформы этого направления деятельности обусловлена тем, что, по общему мнению государств-членов, должностных лиц ВОЗ и заинтересованных субъектов, одним из главных вызовов для ВОЗ является, среди прочего, отсутствие ясно обозначенных организационных приоритетов вместе с недостаточно четким установлением стратегических приоритетов. В итоге ресурсы ВОЗ расплылись по 13 стратегическим целям и многочисленным программным областям, ограничивая ее способность достигать результатов и воздействия.

Эта область реформы опирается на один конечный результат - *приоритеты ВОЗ определены и выполняются систематическим, транспарентным и целенаправленным образом и финансируются в соответствии с согласованными приоритетами* - и два основных промежуточных результата, а именно подготовку ОНР на 2014-2019 гг. и ПБ на 2014-2015 годы. Оба промежуточных результата были реализованы одновременно, что потребовало уделения особого внимания обеспечению согласованности этих документов.

Реализация третьего промежуточного результата, а именно подготовка оперативного плана на 2014-2015 гг., была начата после того, как государства-члены утвердили ОНР и ПБ в мае 2013 года. На момент написания данного доклада эта работа продолжается. План не нашел официального отражения в ПОВУ. Тем не менее, мы хотели бы прокомментировать этот процесс, так как 1) он представляет собой следующий логичный шаг после определения ОНР и ПБ и 2) оперативное планирование закрепляет практические последствия и вызовы общего направления деятельности, заданного в ОНР и ПБ. Более подробно процесс оперативного планирования, который описывается как подход "сверху вниз", рассматривается в разделе 4.2.3.

Координацию вышеупомянутой работы вела Группа общего руководства (ГОР)/Планирование, координация ресурсов и контроль качества работы (ПКРККР). С учетом стратегической направленности этих дискуссий активная роль отводилась Генеральному директору и КГД. В этих процессах также был сделан упор на широкие консультации с государствами-членами, РК, Секретариатом ВОЗ и негосударственными субъектами посредством специальной интернет-консультации.

## 4.2. Состояние



На Шестьдесят шестой сессии ВАЗ в мае 2013 г. государства-члены представили ОПР на 2014-2019 гг. и утвердили ПБ на 2014-2015 гг., запланированные в рамках этой инициативы.

Оперативное планирование на 2014-2015 гг. официально не внесено в ПОВУ в качестве промежуточного результата, но на момент написания настоящего доклада оно находится в стадии осуществления.

### 4.2.1. Двенадцатая общая программа работы (ОПР) на 2014-2019 гг.

Работа по формированию ОПР на 2014-2019 гг. была начата в феврале 2012 г. и завершена в ходе Шестьдесят шестой сессии ВАЗ в январе 2013 года.

Ключевые характеристики процесса, использованного при формировании ОПР, связаны со следующим:

- *Всеохватным характером консультаций с государствами-членами:* в ходе бесед с ГНО государства-члены неизменно положительно отзывались об усилиях Секретариата по достижению всестороннего процесса и предоставлению государствам-членам возможности добиваться консенсуса и рассматривать стратегические вопросы. Например, в ходе совещания регионального комитета в ЕРБ (в сентябре 2012 г.) замечания государств-членов по проектам ОПР и ПБ были отражены в двух соответствующих докладах. Однако ряд опрошенных государств-членов отметили, что темпы проведения консультаций не всегда позволяли им в полной мере осознать последствия их выбора, особенно с учетом одновременной работы над ОПР и ПБ. Некоторые государства-члены отметили, что скорость проведения обсуждений на совещаниях руководящих органов и консультативных совещаниях была такова, что им было трудно почувствовать себя полностью сопричастными к этой работе.
- *Ее завершением одновременно с программным бюджетом на 2014-2015 гг.:* это может говорить о некоторой ситуативности подхода к планированию, что привело к наложению этих двух процессов друг на друга, тогда как по своей природе они должны следовать друг за другом. Однако это наложение частично явилось побочным результатом стремления Секретариата провести максимально широкие консультации с государствами-членами, и поэтому, прежде чем прийти к окончательному варианту, проект ОПР дорабатывался в несколько этапов. Отклики, полученные от опрошенных государств-членов, свидетельствуют о том, что это потребовало известной

бдительности как от государств-членов, так и от Секретариата, в особенности с учетом некоторых нестыковок между проектами этих двух документов. В то время как одни государства-члены отмечали, что такой подход их устраивает, другие упомянули о проблемах, которые он поставил перед государствами-членами в отношении владения содержанием документов и наличия достаточного количества времени для привлечения их соответствующих министерств и миссий.

⇒ *В ходе различных бесед, которые мы провели с представителями Секретариата и государств-членов, неизменно упоминались трудности, связанные с управлением консультациями и динамикой. Успех программной реформы заключается не только в принятии ОПП в рекордные сроки. По мере прогресса реформы крайне важно предоставить государствам-членам необходимое время и поддержку, чтобы обеспечить их сопричастность. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.2.*

- Важной ролью внутренних сетей по категориям при подготовке ОПП на основе обследования, проведенного Секретариатом. Эти сети сыграли роль в определении ПБ на 2014-2015 гг. и последующего оперативного планирования (более подробная информация о сетях по категориям изложена на стр. 73).

По своей структуре ОПП на 2014-2019 гг. отражает ряд новых ключевых подходов:

- Она четко формулирует контекст и вызовы в сфере глобального здравоохранения, которые необходимо преодолеть.
- Она вновь подчеркивает основные функции ВОЗ, к которым относятся 1) обеспечение лидерства, 2) формирование повестки дня научно-исследовательской работы, 3) установление норм и стандартов, 4) формулирование этических и основанных на фактических данных вариантов политики, 5) оказание технической поддержки и 6) мониторинг ситуации в области здравоохранения.
- Она руководствуется предварительно согласованными государствами-членами критериями для установления приоритетов и определяет шесть приоритетов в области лидерства на будущие годы: продвижение вперед в деле обеспечения всеобщего охвата здравоохранением; ускорение работы по реализации Целей развития тысячелетия, связанных со здоровьем; решение проблемы неинфекционных заболеваний; осуществление Международных медико-санитарных правил; расширение доступа к основной, высококачественной и приемлемой по цене медицинской продукции; и решение проблем, связанных с экономическими, социальными и экологическими детерминантами здоровья. Эти приоритеты соответствуют областям, которые научная литература и специалисты по стратегическому руководству в сфере глобального здравоохранения, опрошенные ГНО, относят к ключевым вызовам, где требуется глобальное стратегическое руководство и где ВОЗ необходимо проявить лидерство и умение отвечать современным требованиям.
- Она организует деятельность ВОЗ по шести новым категориям работы, тридцати программным областям и восьмидесяти двум программным промежуточным результатам. В то время как приоритеты в области лидерства должны "направлять глобальную дискуссию", категории касаются оперативной работы Секретариата. Представляется, что эти новые категории имеют широкий охват, а программные области, которых в общей сложности насчитывается тридцать, по-прежнему остаются многочисленными и предусматривают большой диапазон тем и соответствующих услуг. В этой связи возникает вопрос о том, действительно ли имеет место расстановка приоритетов. Данное обстоятельство подчеркивалось в докладе региональных комитетов Исполкому (за январь 2012 г.), в



котором "члены просили разъяснить им, что не следует рассматривать приоритетным, и выражали обеспокоенность по поводу количества приоритетов". Это вызывает тем большую озабоченность ввиду того, что ОПР не содержит указаний относительно того, какую оперативную поддержку получают приоритеты в области лидерства. Эта связь имеет важное значение для обеспечения надлежащей операционализации Секретариатом приоритетов в области лидерства для глобального здравоохранения.

⇒ Несмотря на наличие критериев расстановки приоритетов, неизбежный компромисс между ожиданиями государств-членов, с одной стороны, не приводит к требуемой ими нацеленности на результаты, с другой стороны. В то время как установление приоритетов стало важным шагом в правильном направлении, потребуются дальнейшая работа для воплощения ожиданий государств-членов в принимаемых решениях, чтобы действительно обеспечить повышенный упор на практическую деятельность ВОЗ. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.2.

⇒ Укрепление связей между шестью категориями работы и приоритетами в области лидерства позволит достичь большей общеорганизационной слаженности, имеющей стратегическую направленность. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.2.

- В основу Двенадцатой ОПР положен *пересмотренный механизм цепочки результатов*: необходимость улучшения цепочки результатов ВОЗ постоянно отмечалась в предыдущих оценках и обзорах ВОЗ, например в "Обзоре системы управления, административной деятельности и децентрализации во Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ)" ОИГ в 2012 г. и "Обзоре многосторонней помощи" ММР в 2011 году. В ноябре 2011 г. была определена новая цепочка результатов, в соответствии с которой ответственность за промежуточные результаты возлагается на Секретариат, а ответственность за конечные результаты и воздействие – на государства-члены и Секретариат. Опрошенные государства-члены и доноры приветствовали укрепление цепочки результатов. Тем не менее, стоит отметить некоторые ограничения:
  - Сформулированная в ОПР "всесторонняя теоретическая база преобразований" скорее носит случайный, нежели систематический характер. В результате этого промежуточные и конечные результаты не имеют формальной привязки к конечным целям, представленным в Двенадцатой ОПР. Теоретическая база преобразований постулирована на высоком уровне, и она только выиграет, если будет сформулирована в более сжатой форме. Это поможет укрепить механизм согласования и расстановки приоритетов деятельности.
  - В то время как ряд приоритетов в области лидерства можно легко проследить вплоть до конкретных категорий работы и увязать с соответствующей цепочкой результатов, мы отметили, что это не касается прогресса в деле обеспечения всеобщего охвата здравоохранением и расширения доступа к основной, высококачественной и приемлемой по цене медицинской продукции. Вводимые ресурсы, деятельность и промежуточные результаты, необходимые для обеспечения желаемого воздействия, не имеют четкого определения ни в ПБ, ни в других инструментах подотчетности, перечисленных в ОПР (в частности, механизм мониторинга реформы).
  - Документ оставляет неясным, какая доля ответственности за достижение конечных результатов и воздействия ложится соответственно на государства-члены и Секретариат. Цепочка результатов четко относит конечные результаты к сфере совместной ответственности



Секретариата ВОЗ и государств-членов. Тем не менее, отсутствует однозначное описание того, какой именно вклад в теоретическую базу преобразований ожидается от министерств здравоохранения (и министерств другого профиля). Кроме того, некоторые показатели конечных результатов вряд ли будут зависеть только от работы ВОЗ. В частности, это касается программной области социальных детерминант здоровья, и конкретно таких показателей, как "чистый коэффициент охвата начальным образованием" и "число жителей трущоб, существенно улучшивших свои условия жизни". Неясно также, каким образом сфера ответственности Секретариата и государств-членов соотносится со сферой ответственности внешних партнеров.

⇒ Отмеченные недостатки теоретической базы преобразований не способствуют достижению конечных целей и приоритетов ВОЗ в области лидерства. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.1.

⇒ Для достижения ВОЗ цели обеспечения большей слаженности в области глобального здравоохранения необходимо уточнить механизм распределения между ВОЗ и заинтересованными субъектами сфер подотчетности и ответственности за реализацию заданных конечных результатов в области здравоохранения. Соответствующая рекомендация изложена в разделах 9.2.1 и 9.2.2.

И наконец, не уделяется внимание глубокому воздействию ОПР (и ПБ в этом вопросе) на модель работы ВОЗ, а именно:

- *Ее модель работы и оказания услуг.* Отделения ВОЗ зачастую сильно разнятся по своим размерам и потенциалу, однако лишь в редких случаях это соотносится с реальными потребностями страны. Сегодня так же актуально то, что уже было отмечено в исследовании поддержки ВОЗ на страновом уровне 1997 года<sup>14</sup>. ОПР не описывает, каким образом будущая структура ВОЗ будет отвечать основным услугам, которые она оказывает в различных страновых условиях, т.е. нормотворчество, осуществление, техническая поддержка, политическая консультативная помощь и информационно-пропагандистская деятельность. Это имеет особенно важное значение, поскольку государства-члены претерпевают широкомасштабные экономические, демографические и эпидемиологические перемены, требующие более надежных систем здравоохранения и дифференцированных услуг.
- *Потенциал людских ресурсов и компетенции ее сотрудников.* Учитывая недавнее сокращение штата, остается неясным, способен ли Секретариат в настоящее время выполнять все свои приоритеты. В ходе наших бесед мы слышали, что государства-члены, сотрудники Секретариата и НПО задаются вопросом о том, имеется ли сейчас достаточный потенциал для работы по традиционным направлениям деятельности одновременно с реализацией приоритетов в области лидерства. Меняющиеся потребности государств-членов потребуют от сотрудников владения не только научными знаниями, но и навыками в области экономики, дипломатии и принятия стратегических решений. В то время как в ряде стран (например, в Таиланде и Индии) была осуществлена переориентация, этого не было сделано на общеорганизационном уровне. ОПР не рассматривает этот важный аспект.
- *Модель взаимодействия с внешним миром.* ОПР не содержит ясных указаний на то, каким образом, ВОЗ намерена сотрудничать с министерствами, учреждениями Организации Объединенных Наций и другими субъектами в сфере глобального здравоохранения для выполнения ОПР. Для ВОЗ

<sup>14</sup> Министерство иностранных дел Норвегии, Сотрудничество в целях развития здравоохранения, Поддержка программ ВОЗ на страновом уровне, сентябрь 1997 года.

критически важно продемонстрировать, чем она отличается от других партнеров по развитию. Как показали собеседования, государства-члены все больше склоняются к тому, что ВОЗ должна играть центральную роль в координации деятельности в области здравоохранения с системой Организации Объединенных Наций и другими партнерами по развитию. Ряд государств-членов отметили потребность ВОЗ в более активном сотрудничестве с региональными группами (такими как УНАСУР, АСЕАН). Между тем, применяемый подход по-прежнему скорее обращен внутрь Организации, а не вовне, с риском снижения степени интеграции ВОЗ, ее способности привлекать к сотрудничеству и ее авторитета.

⇒ Действующая модель работы ВОЗ не внушает уверенности в том, что организация будет способна отвечать ожиданиям, которые с ней связывают. Повышению эффективности работы Организации будет способствовать более точное определение того, как именно ВОЗ собирается обеспечить достижение целей ОПР, и прежде всего приведение страновых отделений в соответствие с потребностями страны, определение механизмов координации на всех уровнях и в пределах всего географического присутствия Организации, а также более внятное изложение стратегического подхода ВОЗ к налаживанию партнерских связей.

⇒ В целом, несмотря на отмеченные ограничения, ОПР представляет собой надежную основу для дальнейшей корректировки работы ВОЗ на период 2014-2019 годов.

#### 4.2.2. Программа и бюджет на 2014-2015 гг.

Работа по формированию ОПР на 2014-2015 гг. была начата в 2012 г. и завершена в ходе Шестидесятой седьмой сессии ВАЗ в январе 2013 года. ПБ на 2014-2015 гг. относится к первому из трех двухгодичных бюджетных циклов, охватываемых шестилетней ОПР на 2014-2019 годы.

Здесь также уместны приведенные выше замечания в отношении вызовов, связанных с уравниванием консультаций и динамики. В частности, в марте 2013 г. Группа по глобальной политике на своем выездном совещании выразила озабоченность тем, что проект ПБ не отражает в достаточной степени региональный и страновой вклад в работу организации, и рекомендовала направить этот документ в сети по категориям для рассмотрения и подтверждения.

С точки зрения процесса и структуры ПБ стоит отметить следующее:

- Впервые в истории ВАЗ утвердила бюджет ВОЗ в полном объеме. Это облегчает задачу обеспечения соответствия финансирования реалистичному и заслуживающему доверия программному бюджету и дает государствам-членам возможность отслеживать бюджет в полном объеме. Несмотря на то, что этот процесс в основном проводится на основе подхода "сверху вниз", для государств-членов ПБ служит эффективным инструментом обеспечения подотчетности и транспарентности, программирования и мобилизации ресурсов.
- Конкретные результаты на страновом и региональном уровне, а также на уровне штаб-квартиры были стандартизованы, что обеспечило транспарентность соответствующих вкладов различных уровней организации в отдельные промежуточные результаты. Конкретные и промежуточные результаты также системно увязаны с конечными результатами и воздействием, описанным в ОПР. Это обеспечивает более строгую цепочку результатов, что является хорошей отправной точкой для распределения обязанностей по организации и отслеживания достижения результатов. Это также способствует укреплению доверия доноров, которое оставалось щекотливой темой в последние годы и является залогом предсказуемого и гибкого финансирования.

- *Бюджет предполагает повышение прозрачности:* он представлен в разбивке по регионам, уровням организации и категориям и программным областям. Тем не менее, мы хотели бы отметить, что, несмотря на установленные базовые и целевые показатели достижения промежуточных результатов, ПБ не содержит стоимостной оценки промежуточных результатов.

⇒ ПБ на 2014-2015 гг. отражает похвальную попытку добиться прозрачности при ассигновании бюджетных ресурсов, способствуя укреплению доверия со стороны государств-членов и доноров.

ГНО в несколько большей степени обеспокоена фактическим содержанием ПБ, в связи с чем мы хотели бы обратить внимание на следующее:

- *В целом бюджет остался на том же уровне (+0,5):* это позволяет лишь в незначительной мере перераспределять ресурсы для приведения бюджета в соответствие с приоритетами в области лидерства. Возможность переключать ресурсы на приоритетные области ограничивается еще и тем, что некоторые программы рассчитаны на несколько лет, а ряд вызовов, связанных с инфекционными заболеваниями (таких как ликвидация передачи ВИЧ от матери ребенку; решение проблемы МЛУ-ТБ в тюрьмах; или ликвидация смертности детей от малярии), требуют постоянного внимания. Несмотря на сложность проведения подобных параллелей с учетом глобального мандата ВОЗ, бюджет Организации сопоставим с бюджетом Университетского госпиталя Женевы, который обслуживает порядка 200 000 человек в Женеве и ее окрестностях. Для сравнения, в 2012 г. Глобальный фонд получил от доноров 3,6 млрд. долл. США и выплатил 3,3 млрд. долл. США в виде грантов для борьбы с тремя заболеваниями<sup>15</sup>.
- *В рамках этого неизменного по размеру бюджета проводится некоторое перераспределение в соответствии с заданным ОПП направлением:* бюджет на НИЗ увеличен на 20,5%, на системы здравоохранения - на 9,9%, а на искоренение полиомиелита, что является приоритетом в области лидерства, предполагающим постоянные усилия для достижения Целей тысячелетия в области развития, - на 17,4%. Однако в абсолютных цифрах это перераспределение выглядит не столь впечатляющим: соответственно 54 млн. долл. США, 41 млн. долл. США и 104 млн. долл. США в течение двухгодичного периода, т.е. 5% общего бюджета. Кроме того, область по выявлению и рассмотрению социальных детерминант здоровья, которая является одним из шести приоритетов в области лидерства и в которой ВОЗ стремится занять место лидера и координатора усилий глобального здравоохранения, не получила существенного финансового стимула. *Перераспределение основной части этих средств произведено за счет сокращения ассигнований на инфекционные заболевания и чрезвычайное реагирование.* Бюджет был сокращен по сравнению с периодом 2012-2013 гг. в двух следующих категориях:
  - Инфекционные заболевания (-7,9%), и особенно туберкулез (-10,9%) и исследования тропических болезней (-52,4%). С одной стороны это отражает не только изменение ориентиров ВОЗ, но и фактическое снижение распространения инфекционных заболеваний в странах Азии и Латинской Америки, а с другой стороны, - изначальное ожидание, что все большую роль в деле финансирования борьбы с инфекционными заболеваниями возьмут на себя другие субъекты (т.е. Глобальный фонд, Всемирный банк, ЮНЭЙДС, партнерство "Обратить вспять малярию", ЧПППБС). Однако это ожидание прямо не упоминается и представляется спорным. Кроме того, значительная часть африканских стран в настоящее время несет на себе двойное бремя борьбы как с инфекционными, так и с неинфекционными заболеваниями и по-прежнему нуждается в поддержке со стороны доноров и ВОЗ в этих вопросах здравоохранения.
  - Реагирование на вспышки заболеваний и кризисные ситуации (-51,4% или -25% в сочетании с категорией 5 по обеспечению готовности, эпиднадзору и ответным действиям). Будучи отражением определенных стратегических решений, это также указывает на вызов, стоящий

<sup>15</sup> Ежегодный доклад Глобального фонда, 2012 год.

перед Организацией в связи с исполнением всех ее обязательств в условиях ограниченного бюджета. Отсутствие бюджетного потолка в случаях острой необходимости позволяет снизить соответствующие риски. Дополнительная мобилизация ресурсов во время всплеск заболеваний повышает вероятность успешного привлечения средств. Однако эти предположения в явном виде не упоминаются в ПБ.

- *Описательная часть предлагаемого ПБ на 2014-2015 гг. содержит относительно мало сведений об обосновании, предположениях, рисках и непредвиденных расходах при перераспределении ресурсов, и особенно о том, каким образом ВОЗ сможет повысить свою экономическую эффективность, располагая меньшими ресурсами, или как она намеревается использовать результаты работы других субъектов в этой области для достижения своих конечных результатов в области здравоохранения. Это подчеркнули некоторые опрошенные эксперты по вопросам глобального здравоохранения и доноры. Сотрудники также разделяют эти выводы. В то время как 62% сотрудников согласны с тем, что ВОЗ устанавливает четкие приоритеты для своей работы, только 30% согласны с тем, что распределение средств осуществляется на транспарентной основе или что между приоритетами ВОЗ и способом распределения ресурсов на общеорганизационном уровне достигнута высокая согласованность. Особенно это подчеркивают директора (Д1-Д2), среди которых только 21% согласны с тем, что распределение средств транспарентно. Некоторые из бюджетных изменений, представленных на рисунке 3 на следующей странице, требуют следующих пояснений:*
  - Ассигнования на НИЗ и системы здравоохранения по-прежнему незначительны по сравнению с другими областями. Несмотря на увеличение бюджета на НИЗ на 20%, он составляет всего 8% от общего бюджета ВОЗ. На системы здравоохранения теперь приходится 13% бюджета.
  - Неясно, почему подобласть инвалидности и реабилитации, входящая в категорию 2 по НИЗ, показывает самый большой прирост в 60% по сравнению с 2012-2013 годами. Хотя речь идет о несомненно важном вопросе, значительное изменение в распределении средств по сравнению с другими областями не находит объяснений в описательной части.
  - Государства-члены постоянно отмечают отсутствие в ВОЗ систематической нацеленности на благополучие и социальные детерминанты здоровья, в том числе гендерное насилие и социально-экономические факторы. Несмотря на увеличение этой бюджетной категории на 7% по сравнению с 2013-2014 гг., остается неясным, какими будут конкретные результаты деятельности ВОЗ, если учесть, что показатели конечных результатов связаны с мониторингом "чистого коэффициента охвата начальным образованием" и "числа обитателей трущоб существенно улучшивших свои условия жизни".
  - Бюджет деятельности по проблемам старения и здравоохранения также резко вырос на 125% по сравнению с 2012-2013 годами. Хотя сама эта сумма относительно невелика (9 млн. долл. США), обоснование столь значительного роста не предоставлено.
  - Предполагается, что на протяжении всей ОПР относительный вес категории 6 (корпоративные службы/функции по обеспечению возможностей) должен уменьшаться. Однако в ПБ предусмотрен прирост на 10%. Нам непонятно, какая из инициатив реформы должна привести к тому, чтобы к 2019 г. расходы на администрацию и управление резко сократились и упали ниже уровней 2014-2015 годов.
- *Финансирование программы по-прежнему во многом (на 77%) опирается на добровольные взносы: ожидается, что добровольные взносы немного возрастут (+1,1%), в то время как взносы государств-членов остаются на одном уровне уже 28 лет подряд. Эта диспропорция в ПБ не рассматривается.*

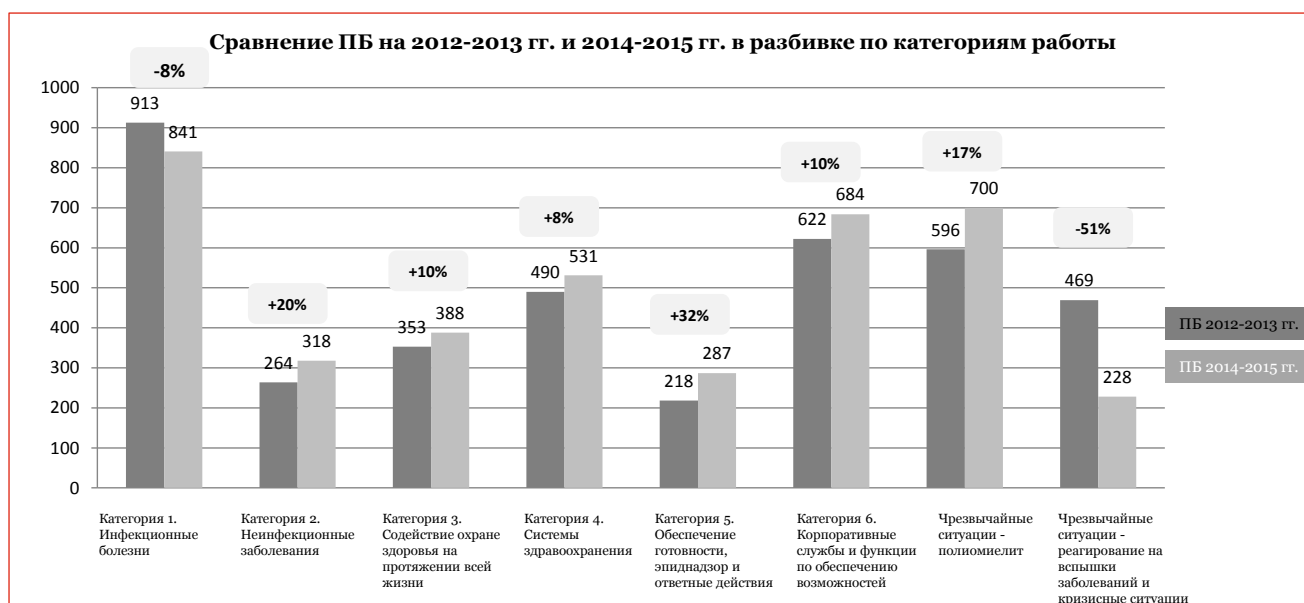
В итоге получается, что ВОЗ не приведена в соответствие с растущими потребностями государств-членов и существует риск того, что страновые отделения не оснащены инструментами и руководящими

указаниями для проведения соответствующей политики в таких увеличивающихся областях работы, как НИЗ и укрепление систем здравоохранения.

⇒ ПБ на 2016-2017 гг. должен готовиться исходя из более продуманных методов использования, в частности, национальных данных и сведений о бремени заболеваний, динамики заболеваний, потенциала национальных систем здравоохранения, а также более четкой привязки к приоритетам в области лидерства ВОЗ.

⇒ С учетом такого ограниченного бюджета ВОЗ будет непросто добиться эффективного осуществления приоритетов, изложенных в ОПР, и выполнить свой основной мандат. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.1.

### Рисунок 3. Сравнение ПБ на 2012-2013 гг. и 2014-2015 гг. в разбивке по категориям работы



#### 4.2.3. Оперативное планирование на 2014-2015 гг.

Несмотря на то, что оперативное планирование не входит в перечень промежуточных результатов, оно является естественным продолжением и отражением ПБ. В июле 2013 г. ГОР/ПКРККР приступили к осуществлению оперативного планирования на трех уровнях организации - это сопровождалось выпуском Директивной записки по оперативному планированию для всех бюджетных центров, и в особенности департаментов ШК, региональных бюро и страновых отделений.



Кроме того, в августе 2013 г. ГОР/ПКРКР разослали руководящие указания<sup>16</sup> ответственным субъектам реформы и директорам с целью обеспечения определения относящихся к реформе продуктов и услуг и их включения в двухгодичные оперативные планы на период 2014-2015 гг., чтобы заручиться адекватным финансированием. В регионах были организованы рабочие совещания по вопросам оперативного планирования на различных уровнях и была мобилизована поддержка региональных бюро для руководства и сопровождения страновых бюро в этом процессе.

Как и в случае с процессом, использованным для ОПР и ПБ, мы отметили ряд вызовов в области уравнивания всеохватности и своевременности. Руководящие указания по оперативному планированию не в полной мере определяли процесс учета откликов, полученных на региональном и страновом уровнях, что создавало некоторую неопределенность в отношении процесса обзора и необходимость в дополнительном взаимодействии с министерствами здравоохранения или государствами-членами. Ввиду новизны процесса расширенные обсуждения с ДУП и ДАФ по вопросам инструкций, руководящих указаний и процессов могли бы способствовать укреплению степени участия и регионов, и стран. В ходе ряда бесед с государствами-членами, ПБ и региональными бюро была озвучена озабоченность в отношении сроков, отведенных региональным бюро для подготовки к процессу планирования и мобилизации страновых бюро, хотя это было признано не всеми. Точно так же, некоторые опрошенные страновые бюро отметили ограниченное время, выделенное на необходимое взаимодействие с министерствами здравоохранения для определения страновых потребностей и приоритетов с целью обеспечения надлежащей согласованности оперативного планирования на 2014-2015 гг. с ССС и национальными циклами планирования.

Кроме того, ССС и беседы свидетельствуют о том, что ряд стран уделяет больше внимания некоторым приоритетным областям здравоохранения, таким как укрепление систем здравоохранения и НИЗ, по сравнению с показателями ПБ и размерами страновых бюджетных ассигнований. Несколько стран отметили отсутствие гибкости при перераспределении финансирования в оперативном планировании в рамках бюджетных потолков, заданных ПБ на 2014-2015 гг., и между областями здравоохранения.

Секретариат признал необходимость в совершенствовании планирования по методу "снизу вверх" в следующем цикле оперативного планирования на 2016-2017 гг., и в настоящее время он рассматривает этот вопрос с помощью целевой группы по оперативному планированию на 2016-2017 годы.

⇒ В целом, подход и те умеренные сдвиги, которые были достигнуты в области реформы программ, иллюстрируют усилия Секретариата по реформе, но в то же время говорят о вызовах, стоящих перед Секретариатом при поиске баланса в вопросах темпа, консультаций и поиска консенсуса между государствами-членами. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.5.

<sup>16</sup> Директивная записка, Оперативное планирование реформы на 2014-2015 гг., Выявление и включение относящихся к реформе продуктов/услуг в оперативные планы на 2014-2015 гг., август 2013 года.

## 5. Реформа стратегического руководства

### 5.1. Справочная информация

Структура стратегического руководства ВОЗ не имеет аналогов. Руководство организацией осуществляется Всемирной ассамблеей здравоохранения, в состав которой входят представители 194 государств-членов. Этот орган определяет политику организации, назначает ГД, утверждает ОПР и ПБ и принимает резолюции. Ответственность за исполнение политических решений Ассамблеи возложена на Исполнительный комитет в составе 34 членов, который консультирует ВАЗ и докладывает об исполнении резолюций, принятых ВАЗ. ВАЗ проводит ежегодные сессии в мае, а Исполком собирается на совещания два раза в год в январе и в мае (в мае, после сессии ВАЗ, он проводит более короткое совещание).

Помимо этой глобальной структуры стратегического руководства все государства-члены входят в состав одного из шести региональных комитетов (РК) – руководящих органов для своих соответствующих регионов. Роль РК заключается в определении политики для своих регионов. РК проводят одно совещание в год в сентябре или октябре.

С момента создания РК, первым из которых стал Руководящий совет Панамериканского санитарного бюро (ПАСБ) в 1949 г., ВОЗ сталкивается с необходимостью согласования деятельности региональных бюро (РБ) с деятельностью ШК. Еще в 1976 г. ВАЗ предупредила о том, что "Организация не должна становиться федерацией шести разных регионов с неким туманным центральным органом, так как это будет означать конец ВОЗ"<sup>17</sup>. Таким образом, вопрос слаженности действий руководящих органами имеет ключевое значение.

В соответствии с этим реформа стратегического руководства нацелена на повышение прозрачности процессов руководящих органов и согласование между глобальным и региональным уровнями. Она охватывает пять основных областей работы:

- *укрепление надзорной функции руководящих органов ВОЗ на глобальном и региональном уровнях, включая укрепление стратегического надзора за программными и финансовыми аспектами Организации посредством усиления КПБАВ и отчетности региональных комитетов Исполнительному комитету;*
- *гармонизация и согласование процессов стратегического руководства и обеспечение взаимосвязанности на всех уровнях путем согласования правил процедуры РК, касающихся отбора региональных директоров (РД), проверки полномочий делегатов и участия в работе РК наблюдателей от стран, не являющихся государствами-членами;*

---

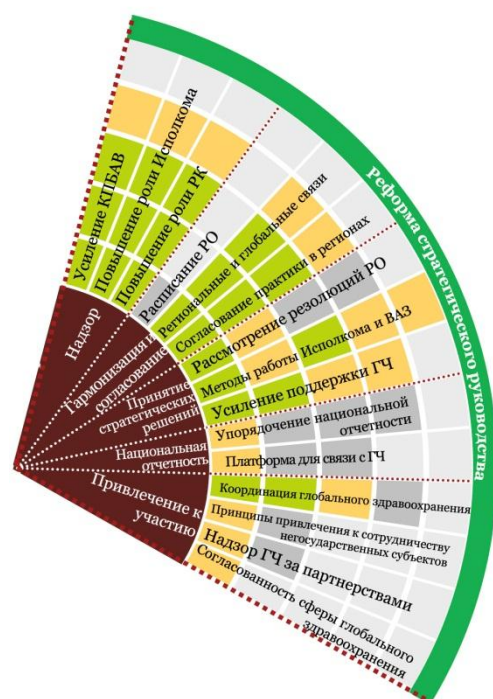
<sup>17</sup> Чатем-Хаус, Роль Всемирной организации здравоохранения в международной системе, цитата по Всемирной организации здравоохранения, Третье десятилетие Всемирной организации здравоохранения с 1968 по 1977 год.



- упрощение процессов повышения эффективности при принятии решений руководящими органами, включая определение повестки дня и сроков выпуска документации для государств-членов;
- совершенствование и упорядочение представления национальной отчетности для решения вопроса о координации просьб о представлении докладов государствами-членами;
- согласование механизма сотрудничества ВОЗ с НПО и частным сектором для решения вопросов, связанных с конфликтом интересов.

Успех этой области реформы в наибольшей степени зависит от способности государств-членов скорректировать их индивидуальное и коллективное поведение. Следующий раздел содержит обновленную информацию о ходе осуществления пяти указанных выше инициатив.

## 5.2. Состояние



В этой области реформы был достигнут определенный прогресс, хотя в основном он лежал в плоскости краткосрочных структурных изменений (например, пересмотр процесса отбора РД, представление отчетности РК Исполкому). Тем не менее, в целом прогресс в этой области реформы идет медленно, как в плане внутренних механизмов стратегического руководства, так и в отношении взаимодействия с негосударственными субъектами и национальной отчетности. Это влечет за собой серьезные последствия для готовности Организации к стратегической деятельности и для утверждения ее роли как руководителя глобального здравоохранения. Одного лишь краткосрочного и ориентированного на Секретариат подхода для этого будет недостаточно.

В разделе ниже представлена информация по каждой из инициатив реформы, касающихся стратегического руководства, обзор прогресса до настоящего времени и возникшие вызовы.

### 5.2.1. Надзор

С точки зрения укрепления надзорной функции и возможностей различных руководящих органов ВОЗ можно выделить следующее:

- *Круг ведения КПБАВ был пересмотрен и утвержден Исполкомом 28 мая 2012 г. с целью расширения надзорных полномочий комитета, с тем чтобы он мог играть более активную роль в деле мониторинга и оценки программного и финансового исполнения. На совещании Исполкома в январе 2013 г.<sup>18</sup> было предложено, чтобы КПБАВ готовил оценки финансовых последствий резолюций до их представления ВАЗ. Стоит отметить, что в настоящее время последствия проектов резолюций для бюджета оцениваются Секретариатом, однако практика принятия проектов резолюций не позволяет сделать вывод о том, что эти оценки принимаются во внимание. Также необходимо отметить, что Исполком вновь рассматривает вопросы, которые уже обсуждались на совещаниях КПБАВ. В связи с этим, ГНО остается неясным, действительно ли укрепление КПБАВ ведет к совершенствованию надзора и способствует повышению эффективности совещаний Исполкома.*
- *Представление докладов председателей РК Исполкому началось в январе 2013 года<sup>19</sup>. В соответствии с решением ВАЗ от мая 2012 г. председателям РК было предложено представлять Исполкому краткие доклады о результатах обсуждений в РК и принятых резолюциях. Эта практика свидетельствует о стремлении к повышению транспарентности и укреплению двусторонней связи между глобальным и региональным уровнями, а также способствует укреплению надзора Исполкома над работой РК. ГНО отмечает, что по своему содержанию такие доклады РК различаются и не обязательно отражают глубину дискуссий по конкретным темам, таким как реформа ВОЗ.*
- *Некоторые РК двигаются в направлении повышения транспарентности и эффективности их процессов стратегического руководства. Это имеет место в Европейском регионе, где была усилена функция его Постоянного комитета в РК, в котором государства-члены теперь играют гораздо более активную роль при разработке повестки дня и подготовке РК. Подкомитет по программам в Африканском регионе, который является вспомогательным органом РК, также пересмотрел свой КВ (действует с сентября 2013 г.) в целях расширения своей сферы деятельности с проведения подготовительной работы для совещаний РК до выполнения надзорных функций, т.е. мониторинга исполнения резолюций РК, рассмотрения докладов об исполнении рекомендаций внутренних и внешних ревизоров и докладов о штатном расписании. Постоянные комитеты имеются во всех регионах ВОЗ, кроме одного. В ЗТОРБ нет Постоянного комитета, который занимался бы разработкой повестки дня Регионального комитета или эффективным привлечением государств-членов к участию в назначении должностных лиц для работы в РК, Исполкоме и ВАЗ. Кроме того, отчетность Регионального комитета для стран Западной части Тихого океана содержит данные о факте, но не о содержании выступлений государств-членов. Следующим шагом должна быть гармонизация этой практики и применение накопленного опыта на всех уровнях Организации.*

⇒ Структурные изменения механизмов внутреннего стратегического руководства вносят существенный вклад в улучшение координации подхода к построению работы Организации. В настоящее время государства-члены учатся работать на этой основе.

⇒ Следует рассмотреть вопрос о согласовании механизмов стратегического руководства в ЗТОРБ с тем, что уже имеет место в других регионах.

<sup>18</sup> ВОЗ, Рационализация работы руководящих органов и гармонизация и согласование работы региональных комитетов, Исполнительный комитет, Сто тридцать вторая сессия, 14 декабря 2012 года.

<sup>19</sup> ВОЗ, Доклад региональных комитетов Исполнительному комитету, Исполнительный комитет, ЕВ 132/4, 18 января 2013 года.

### 5.2.2. Гармонизация и согласование

Процедуры взаимодействия между глобальными и региональными руководящими органами постепенно приобретают все большую согласованность во всех регионах:

- *График проведения совещаний руководящих органов не изменился.* В январе 2013 г. Секретариат<sup>20</sup> доложил о трудностях, связанных с действующим графиком проведения совещаний руководящих органов, а именно: 1) проведение совещания КПБАВ за неделю до январского совещания Исполкома не оставляет Исполкому достаточно времени, чтобы полностью рассмотреть рекомендации КПБАВ; 2) в докладах январскому совещанию Исполкома можно отразить ситуацию только по состоянию на сентябрь 2013 г., учитывая необходимое время для подготовки и представления документации. Рекомендация о переносе совещаний КПБАВ и Исполкома с января на февраль все еще обсуждается, но вряд ли поможет исправить положение. Это говорит об ограничениях руководящих органов, которые сдерживают их способность быстро действовать при принятии решений, потенциально способных повысить эффективность процессов стратегического руководства. Более перспективной альтернативой могло бы стать разнесение во времени совещаний этих двух органов еще на день или два, а также проведение совещаний КПБАВ и последующих действий таким образом, чтобы ускорить получение результатов работы КПБАВ.
- *Все РК исполнили решение ВАЗ по согласованию порядка выдвижения кандидатур на должности регионального директора, проверки полномочий и участия наблюдателей.* Процедура выдвижения кандидатур на должность РД в ВСРБ и ЮВАРБ, двух последних РК, которые этого еще не сделали, была пересмотрена на совещаниях РК в 2012 году. Таким образом, поправки, обеспечивающие большую прозрачность критериев отбора РД, были одобрены во всех регионах. Воздействие этих изменений внутреннего стратегического руководства отчетливее проявится в предстоящие годы, особенно в ходе следующего цикла выдвижений кандидатур РД, и уже начало давать о себе знать при выдвижении кандидатур на должности РД в ЮВАРБ и ЗТОРБ в 2013 году. Хотя это лишь самое начало, подобные изменения говорят о движении к большей прозрачности и открытости к диалогу со странами, не являющимися государствами-членами.
- *Наш обзор докладов РК свидетельствует о том, что ряд глобальных резолюций были успешно восприняты как руководство для действий на региональном уровне.* Например, это имеет место в случае Стратегии и плана действий для комплексной охраны здоровья детей в АМР, Европейского плана действий по охране психического здоровья, составленного на основе глобального плана действий по охране психического здоровья ЕР, и усилий нескольких регионов по согласованию их региональных стратегий с Планом действий Глобальной стратегии профилактики и контроля неинфекционных заболеваний и с новым глобальным механизмом мониторинга. Как отмечено в пункте 5.2.1, первый цикл докладов председателей РК Исполкому позволит лучше понять положение дел с переносом глобальных дискуссий на региональный уровень. В то же время государства-члены подняли вопрос об отсутствии системной основы интеграции глобальных резолюций ВАЗ в практику разработки повесток дня РК, а также формальной координации в целях обеспечения их исполнения на страновом уровне, где это имеет значение. Также отсутствует практика представления Исполкому официальных докладов об осуществлении этих резолюций государствами-членами. Кроме того, мы отмечаем, что на уровне ШК отсутствуют какие-либо планы или конкретные указания по поводу порядка представления РК докладов Исполкому. Это осложняет согласование докладов и их содержания между регионами, а также контроль за

<sup>20</sup> ВОЗ, Рационализация работы руководящих органов и гармонизация и согласование работы региональных комитетов, Исполнительный комитет, 132 сессия, 14 декабря 2012 года.

проведением глобальных резолюций на региональный и страновой уровни. Данную проблему необходимо принять во внимание, учитывая, что одна из целей реформы заключается в достижении большей согласованности в организации.

⇒ *В настоящее время реализованы структурные изменения, способствующие расширению связей между регионами и ШК, а также гармонизации рабочей практики между регионами. Они обеспечивают отправную точку для развития и усовершенствования. Это, в первую очередь, предполагает наличие постоянного стимула для обеспечения системного переноса резолюций ВАЗ на региональный и страновой уровни.*

### 5.2.3. Принятие стратегических решений

Целью этой инициативы реформы являлось укрепление процессов в поддержку более эффективного принятия стратегических решений государствами-членами. В отношении каждого из промежуточных результатов этой инициативы мы хотели бы отметить следующее:

- *Ограничение количества принимаемых резолюций имеет центральное значение для способности ВОЗ улучшить расстановку приоритетов.* Опрошенные государства-члены считали, что принятие резолюций может носить более стратегический характер. Правила и процедуры предусматривают различные способы представления проектов резолюций Исполкому и их принятия ВАЗ. Текущий анализ выявил следующую ситуацию: либо рекомендованные Исполкомом проекты резолюций вновь рассматриваются и корректируются в ходе ВАЗ, либо новые резолюции представляются государствами-членами вне зависимости от того, рекомендовал ли Исполком проект резолюции ВАЗ по этому же вопросу. Это налагает на государства-члены бремя по переработке проектов резолюций, создает избыточную рабочую нагрузку для ВАЗ и представляет собой вызов с точки зрения стратегического подхода и эффективности, связанный с необходимостью достигать консенсуса в более короткие сроки. В результате резолюции могут не учитывать ключевые компетенции ВОЗ, а государства-члены могут оказаться не в состоянии оценивать последствия резолюций для бюджета. Секретариат подготовил<sup>21</sup> поправки к правилам и процедурам Исполкома для ограничения несвоевременного представления и количества проектов резолюций, особенно в целях повышения роли КПБАВ в оценке финансовой целесообразности принятия резолюций. Исполком обратился к Секретариату с просьбой доработать свои предложения в общем контексте правил процедуры и вновь представить доклад сто тридцать четвертому совещанию Исполкома в январе 2014 года. Государствам-членам и Секретариату потребуются продолжить совместную работу по согласованию руководящих принципов и процедур, направленных на решение этого вопроса.
- *Прогресс в деле совершенствования методов работы Исполкома и ВАЗ был различным по разным направлениям.* Государства-члены и Секретариат приветствовали систему "светофора", которая была введена в 2012 г. на совещаниях Исполкома и ВАЗ для повышения дисциплины при проведении прений и сокращения продолжительности выступлений делегаций. Помимо этого относительно незамысловатого логистического изменения, прогресс по этому направлению был довольно медленным, особенно в следующих областях:

<sup>21</sup> ВОЗ, Рационализация работы руководящих органов и гармонизация и согласование работы региональных комитетов, Исполнительный комитет, Сто тридцать вторая сессия, 14 декабря 2012 года.

- *Исполкому еще предстоит согласовать набор критериев отбора пунктов для включения в его предварительную повестку дня.* В мае 2013 г. Исполкому были представлены<sup>22</sup> два варианта процедур включения пунктов в предварительную повестку дня Исполнительного комитета (ЕВ133/3), их переноса или исключения из нее с целью согласования более прозрачного процесса и критериев, которыми следует руководствоваться при отборе пунктов повестки дня. Государства-члены просили провести дальнейшую работу по варианту 2 с целью его утверждения и достижения более четкой расстановки приоритетов. Задача заключается в согласовании сбалансированного набора пунктов повестки дня, позволяющего обеспечить их более глубокое рассмотрение. В качестве примера можно сказать, что число пунктов повестки дня для рассмотрения Исполкомом выросло на 40% между 2003 и 2014 годами, с примерно 45 до 63 пунктов, а количество пунктов повестки дня по ПБ практически удвоилось между 2012 и 2013 годом, что в основном связано с включением в повестку дня пунктов, касающихся реформы<sup>23</sup>. С учетом того, что совещания Исполкома длятся от 5 до 7 дней в зависимости от того, утверждается ли в этом году ПБ или нет, в среднем от него требуется рассмотрение одного доклада за каждый час ежедневной работы. В январе 2014 года в повестку дня входит более 60 пунктов, которые должны быть рассмотрены всего лишь в пятидневный срок, что сокращает время для обсуждения, имеющееся в распоряжении государств-членов. Столь сжатые временные рамки не позволяют провести должное обсуждение и принятие решений в целом. Количество и сложность вопросов, выносимых на обсуждение, вместе с задержками с выпуском документации не способствуют более эффективному выполнению функций КПБАВ и Исполкома. Суверенное право государств-членов придерживаться своего собственного политического курса вступает во внутреннее противоречие с необходимостью обеспечить выполнимость повесток дня руководящих органов Организации.
- *Поток документации, направляемой руководящим органам, за последние пять лет удвоился, и она по-прежнему представляется государствам-членам с опозданием.* Постраничный объем документации вырос с 347 страниц на Сто двадцать второй сессии Исполкома в 2008 г. до 775 страниц на Сто тридцать второй сессии Исполкома в 2013 году. Это тесно связано с наблюдающимся на протяжении ряда лет ростом числа пунктов повестки дня. С другой стороны, государства-члены подчеркнули, что документация обычно поступает с задержками. В сочетании с увеличением объема документации это ограничивает способность государств-членов обрабатывать этот поток документов, что особенно актуально для небольших делегаций. Государства-члены предложили сдвинуть срок для представления документов с 6 до 3 недель.
- *Еще не завершена работа над поправками в Правила и процедуры Исполкома и руководящих органов, представленными в январе 2013 г. (ЕВ132/5 Add.3) в целях ограничения задержек при представлении проектов резолюций, а также числа пунктов повестки дня.* Ожидается, что новые рекомендации в отношении правил и процедур будут представлены для утверждения на сессии Исполкома в январе 2014 года. Решение этого вопроса стратегического руководства является залогом способности руководящих органов применять более стратегический подход при рассмотрении пунктов повестки дня и контроле за принимаемыми резолюциями.

<sup>22</sup> ВОЗ, Стратегическое руководство: Варианты критериев включения пунктов в предварительную повестку дня Исполнительного комитета, их отсрочки или исключения из нее, доклад Генерального директора, Исполнительный комитет, Сто тридцать третья сессия, 8 мая 2013 года.

<sup>23</sup> ВОЗ, Обзор повестки дня Исполкома, 2010 и 2013 год.



- *Были приложены усилия для упрощения участия государств-членов в работе руководящих органов. Некоторые изменения позволили лучше информировать государства-члены накануне совещаний руководящих органов и оперативнее готовить доклады. Это включает в себя разработку руководства по процедурным вопросам для должностных лиц Исполкома, которое начнет применяться с января 2014 г.; запланированную на ноябрь 2013 года учебу для ПВ, после которой они смогут лучше готовить членов Исполкома к участию в работе руководящих органов; повышение актуальности инструктивных записок для миссий; размещение информации в режиме новостных лент на веб-сайте руководящих органов для информирования о появляющихся новых документах; а также внедрение QR-кода для более быстрой загрузки докладов на совещаниях ВА3 и новостной ленты, позволяющей государствам-членам наблюдать за ходом совещаний руководящих органов в режиме онлайн.*

⇒ *Организация еще не решила имманентную проблему того, как действовать в ситуации, когда суверенное право государств-членов реализовывать свои национальные приоритеты входит в противоречие с необходимостью обеспечить выполнимость повесток дня ее руководящих органов. В конечном итоге, от этого проигрывают все, в том числе и государства-члены, которые осуществляют свое суверенное право. Это оборачивается нехваткой времени для подготовки к совещаниям руководящих органов, неспособностью достаточно глубоко обсудить стратегические вопросы, а также откладыванием принятия решений. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.2.*

## 5.2.4. Упорядочение национальной отчетности

Консультации по упорядочению национальной отчетности находятся на раннем этапе, а именно на этапе доработки первого варианта предложений по упорядочению национальной отчетности, представленного Исполкому в январе 2013 года.

- *Предложения по упорядочению национальной отчетности были представлены Исполкому на его сессии в январе 2013 года<sup>24</sup>. После этого были организованы консультации по вопросам упорядочения национальной отчетности, в частности на сетевом совещании ДУП в июле 2013 г., за ходом которого мы наблюдали. Цель совещания заключалась в привлечении региональных субъектов к поиску решения проблемы отчетности, требующей все более значительных затрат сил со стороны государств-членов ввиду увеличения числа запросов на данные здравоохранения от различных учреждений Организации Объединенных Наций, учреждений по вопросам развития и доноров. Речь идет о необходимости улучшить координацию и рационализировать просьбы о представлении докладов в адрес государств-членов как от самой ВОЗ, так и от системы Организации Объединенных Наций в целом.*
- *Секретариат рассматривает возможность объединения и модернизации различных платформ веб-приложений (т.н. SharePoints), используемых в масштабе всей Организации, в целях обеспечения платформы связи для государств-членов и Секретариата. Однако эта инициатива находится на начальных этапах обсуждения. Мы не обнаружили аналогичных попыток разработки подобных решений на уровне ООН, что представлялось бы уместным с учетом характера отчетности*

<sup>24</sup> ВОЗ, Варианты рационализации отчетности государств-членов и связи с ними, EB132/5 Add.4, 18 января 2013 года.

государств-членов и аналогичных запросов в национальные органы со стороны других учреждений Организации Объединенных Наций, рассматривающих вопросы здравоохранения, а также с учетом работы по визуализации данных, проводимой Комитетом высокого уровня ООН по вопросам управления (КВУООНУ).

⇒ Упорядочение национальной отчетности находится на начальном этапе и является проверкой, с одной стороны, способности Секретариата содействовать координации представления отчетности по вопросам здравоохранения с остальной частью системы ООН и, с другой стороны, стремления государств-членов добиваться большей транспарентности. Учитывая сложный характер этого вопроса, необходимость решать эту проблему в масштабах всей ООН и потребность ВОЗ в упорядочении инициатив реформы, приоритет этой области реформы может быть снижен. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.2.

### 5.2.5. Привлечение к участию негосударственных субъектов

Несмотря на некоторые недавние изменения работы руководящих органов ВОЗ в части всеохватности и прозрачности для негосударственных субъектов (например, в регионе АФРБ негосударственные субъекты впервые приняли участие в совещании РК 2013 г., а РД ЕРБ пригласил представителя НПО для участия в отдельной сессии РК в 2013 г.), прогресс в этой области реформы шел медленно по сравнению с наилучшей практикой стратегического руководства, особенно в области взаимодействия с негосударственными субъектами и конфликта интересов, а также укрепления роли ВОЗ в глобальном здравоохранении. А именно:

- ВОЗ принимала меры по их привлечению в глобальном масштабе к решению международных вопросов здравоохранения. В частности, об этом свидетельствует вклад ВОЗ в Пусанский план партнерства в целях эффективного сотрудничества в области развития (2011 год), что обеспечило техническую консультативную помощь МПЗ+<sup>25</sup> в деле координации действий партнеров по разработке национальных политик в области здравоохранения. Также успехом закончилась первая глобальная конференция на уровне министров по вопросам здорового образа жизни и контроля над НИЗ, совместно организованная в 2011 г. ВОЗ и Российской Федерацией<sup>26</sup>, которая продемонстрировала организаторские способности ВОЗ в области здравоохранения. В консультации с государствами-членами ВОЗ планирует создать глобальный механизм для координации деятельности заинтересованных субъектов в области НИЗ на основе ее недавнего Плана действий в области НИЗ на 2013-2020 годы. Это будет важной проверкой ее способности отстаивать свое лидерство и роль координатора в области НИЗ. Наконец, ВОЗ участвует в обсуждениях повестки дня на период после 2015 года, по линии чего совместно с правительствами Ботсваны, Швеции и ЮНИСЕФ в период с сентября 2012 года по апрель 2013 г. она вела тематическую консультацию по вопросам здравоохранения в рамках "глобального разговора" ГРООН на период после 2015 года. Координация действий в области глобального здравоохранения также выступает ключевым фактором на страновом уровне. В этой связи опрошенные государства-члены отметили, что Секретариат еще не в полной мере играет свою роль в деле оказания им поддержки в вопросе координации деятельности субъектов здравоохранения на местном уровне.

<sup>25</sup> МПЗ+, Прогресс Международного партнерства в области здравоохранения и соответствующих инициатив (МПЗ+), 2012 г., Годовой доклад о деятельности.

<sup>26</sup> <http://www.who.int/bulletin/volumes/89/7/11-089292/en/>; <http://www.un.org/en/ga/president/65/issues/ncdiseases.shtml>



Особо отмечалась необходимость в расширении роли страновых бюро ВОЗ в деле повышения информированности о приоритетах в области лидерства в сфере глобального здравоохранения, изложенных в ОПР, и в мобилизации усилий субъектов здравоохранения для достижения этих приоритетов в соответствии с национальными стратегиями в области здравоохранения и ССС.

- *Консультации с НПО при подготовке совещаний руководящих органов могли бы носить более всеохватный характер.* Опросы показали, что для достижения всеохватности еще многое предстоит сделать, особенно по сравнению с такими организациями, как Глобальный фонд, ГАВИ и ЮНЭЙДС. Например, в состав Комитета Глобального фонда входят 20 членов с равными правами голоса, пять из которых представляют сообщество НПО, фонды и частный сектор. Гражданское общество представлено в Комитете Альянса ГАВИ. Это наилучшая практика, так как данная схема обеспечивает большую транспарентность, ответственность и оперативность соответствующей организации. В ВОЗ негосударственные субъекты имеют статус наблюдателей. На глобальном уровне материалы НПО рассматриваются Секретариатом и представляются в конце совещаний руководящих органов, когда государства-члены уже завершили свои обсуждения и дискуссии. Кроме того, лоббистская деятельность НПО и их способность принимать активное участие в обсуждениях в высокой степени зависят от наличия у НПО таких возможностей. В ходе бесед с НПО и государствами-членами было обнаружено, что небольшие местные и низовые НПО недостаточно представлены в глобальном и региональном диалоге и что направление им приглашений в ограниченные сроки не позволяет должным образом подготовиться к обсуждениям. Проект создания Комитета С<sup>27</sup>, который стал бы отдельным комитетом ВАЗ, дающим возможность негосударственным субъектам объединять и координировать свои усилия в целях усиления подотчетности между ВОЗ и другими заинтересованными субъектами, не получил единодушной поддержки. Тем не менее, следует продолжить обсуждения с целью поиска транспарентных путей привлечения более широкого круга негосударственных субъектов. В настоящее время финансирование государств-членов представляет собой половину<sup>28</sup> от общего объема добровольных взносов ВОЗ. По мнению ГНО, в долгосрочной перспективе открытость ВОЗ для гражданского общества будет иметь жизненно важное значение для того, чтобы ВОЗ могла по-прежнему отвечать современным требованиям и получать поддержку.
- *В сфере взаимодействия с негосударственными субъектами прогресс проводимых на глобальном уровне обсуждений политики взаимодействия с негосударственными субъектами был медленным.* Несмотря на многочисленные консультации и попытки согласовать подходы руководящих органов, государства-члены не достигли консенсуса по проекту документа о политике взаимодействия ВОЗ с НПО, который был подготовлен для Сто тридцать второй сессии Исполкома. В 2013 г. ГД назначила специального посланника по вопросам НПО для руководства и облегчения переговоров, и государства-члены и НПО чрезвычайно положительно восприняли этот шаг. Консультативное совещание по этому вопросу состоялось 17-18 октября 2013 г. в рамках подготовки к Сто тридцать четвертой сессии Исполкома в январе 2014 г., когда пересмотренный проект политики будет представлен на утверждение. Эта политика призвана предоставить ВОЗ необходимые гарантии, включая надежные гарантии предотвращения конфликта интересов и обеспечения транспарентности, чтобы и далее взаимодействовать с негосударственными субъектами. Тем не менее, мы хотели бы отметить, что в некоторых регионах и департаментах ВОЗ работа с негосударственными субъектами организована лучше, чем в других:

<sup>27</sup> Piona Kickbusch, Wolfgang Hein, and Gaudenz Silberschmidt, Addressing Global Health Governance Challenges through a New Mechanism: The Proposal for a Committee C of the World Health Assembly, *Journal of law, medicine & ethics*, 2010.

<sup>28</sup> ВОЗ, Диалог ВОЗ о финансировании, Инструктажи миссий, НКНКЭ, 16 октября 2013 года.

- *На региональном уровне эффективные механизмы работы с частным сектором внедрены в ПАОЗ. В 2011 г.<sup>29</sup> ПАОЗ пригласила правительства, научные круги, гражданское общество и частный сектор к участию в Панамериканском форуме действий по неинфекционным заболеваниям (Форум). Правила участия в работе Форума позволяют преодолевать возможные конфликты интересов (путем исключения определенных отраслей с коммерческими интересами и диверсификации) и обеспечить принятие обязательств (путем подписания заявления об общих ценностях). Это представляет собой шаг вперед к выработке многостороннего подхода к борьбе с НИЗ.*
- *На программном уровне программа по ликвидации полиомиелита успешно привлекла к сотрудничеству негосударственных субъектов, в частности НПО и частный сектор приняли участие в разработке многолетних планов действий по борьбе с полиомиелитом и планировании финансовых ресурсов для реализации программы. НПО и субъекты частного сектора в полной мере участвуют в Глобальной расширенной руководящей группе по полиомиелиту (ГРРГП). В состав группы входят сотрудники, работающие в программах по полиомиелиту региональных бюро ВОЗ и ШК, руководители групп из приоритетных стран, партнеры и основные доноры, и она собирается дважды в год для обсуждения вопросов стратегического планирования, технического руководства, планирования управления и ресурсов, а также распределения ресурсов.*
- *Представление доклада об организации размещения<sup>30</sup> партнерств на рассмотрение Исполкома на его январской сессии 2013 г. способствовало некоторому улучшению участия государств-членов в работе действующих на базе ВОЗ партнерств и надзору над ними. Документ содержит информацию о вкладе и вызовах в области программ, стратегического руководства и финансов, которые возникли в связи с размещенными партнерствами. Документ не получил одобрения и находится в стадии обсуждения. В частности, в настоящее время структура стратегического руководства руководящих органов ВОЗ не имеет связи с размещенными партнерствами, и руководящие органы ВОЗ не имеют возможности осуществлять свою надзорную функцию. С этого времени осуществляется разработка основы для проведения обзора деятельности размещенных партнерств с целью ее представления Сто тридцать четвертой сессии Исполкома, с тем чтобы первый такой обзор провести в 2014 году. Следующим важным шагом станет согласование стандартных механизмов размещения для партнерств, в которых важное значение будут иметь консультации.*
- *Ни государства-члены, ни Секретариат детально не обсуждали место ВОЗ в архитектуре глобального здравоохранения. За последние двадцать лет у ВОЗ и ее доступа к финансированию для своих программ появились конкуренты в виде новаторских и специализированных агентов в сфере глобального здравоохранения, легитимность которых в сфере оказания технической помощи развивающимся странам растет. Научное сообщество и партнеры выражают озабоченность в связи с ослаблением ВОЗ перед лицом расширения глобальных инициатив в области здравоохранения в так называемую "золотую эру глобального здравоохранения"<sup>31</sup>. В ходе собеседований стало ясно, что при всей незаменимости ВОЗ и ее важности как межправительственной организации, она уделила недостаточно внимания вопросу о ее роли в деле стратегического руководства сферой глобального здравоохранения. По словам одного из опрошенных консультантов в области глобального*

<sup>29</sup> [http://www.paho.org/hq/index.php?option=com\\_content&view=article&id=7344&Itemid=1926](http://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=7344&Itemid=1926)

<sup>30</sup> ВОЗ, Механизм ВОЗ размещения партнерств в области здравоохранения и предложения по гармонизации работы ВОЗ с размещенными партнерствами, доклад Генерального директора, Исполнительный комитет, Сто тридцать вторая сессия, 23 ноября 2012 года.

<sup>31</sup> Morrison JS. The end of the golden era of global health? Center for Strategic and International Studies; 17 April 2012. Доступно по ссылке: <http://csis.org/publication/end-golden-era-global-health>.

здравоохранения, складывается впечатление, что ВОЗ "аккуратно обходит вопрос о смысле существования самой организации". В соответствии с этим, представляется, что документ<sup>32</sup> о роли ВОЗ в деле стратегического руководства сферой глобального здравоохранения, представленный на сессии Исполкома в январе 2013 г., не стал предметом подробного обсуждения и не был рассмотрен с точки зрения баланса между нормативной и технической ролью ВОЗ в повестке дня на период после 2015 года. Предложение о создании Форума по глобальному здравоохранению в качестве мобилизационной площадки субъектов глобального здравоохранения под эгидой ВОЗ с целью координации действий и решения возникающих проблем в области здравоохранения не нашло поддержки у государств-членов и не было сочтено подходящей платформой для обсуждения роли ВОЗ. Для углубленного рассмотрения этого вопроса следует найти другие платформы.

⇒ ВОЗ очень мало продвинулась вперед в деле решения задачи достижения большей согласованности в глобальном здравоохранении. Имеются признаки того, что пересмотренный механизм внутреннего стратегического руководства не станет достаточным условием для изменения индивидуального и коллективного поведения государств-членов в направлении принятия эффективных и стратегических решений. В целом еще не найдено эффективное решение вопроса о том, как Организация должна позиционировать себя перед внешним миром. Соответствующая рекомендация изложена в разделах 9.2.2 и 9.3.5.

⇒ Один из вариантов заключается в том, чтобы усилить или продлить мандат "Группы восьми", которая является неофициальным совещанием руководителей ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, ЮНЭЙДС, ГФСТМ, ГАВИ, фонда Билла и Мелинды Гейтс и Всемирного банка, и отвести ВОЗ роль координатора этой группы. Для этого необходимо, чтобы члены группы выразили явное признание этой роли и она была подкреплена ресурсами в рамках ВОЗ. Также следует тщательно взвесить все "за" и "против" более официального мандата, поскольку одно из преимуществ этого совещания также заключается в его неофициальном характере.

<sup>32</sup> ВОЗ, Роль ВОЗ в руководстве глобальным здравоохранением, доклад Генерального директора, Исполнительный комитет, Сто тридцать вторая сессия, 18 января 2013 года.

## 6. Реформа управления

### 6.1. Справочная информация

Необходимость изменения модели финансирования ВОЗ составляет одну из ключевых задач реформы этой Организации, инициированной ГД в 2010 году. На протяжении многих лет оперативную работу ВОЗ сдерживала высокая зависимость от целевого и непредсказуемого финансирования. Проблемы можно подытожить следующим образом:

- *Несогласованность и гибкость.* Отсутствует систематическая привязка потока финансирования к ПБ и приоритетам ВОЗ, что частично обусловлено высокой зависимостью от ДВ, на которые приходится 77% утвержденного ПБ на 2014-2015 гг., по сравнению с 23% для ОВ. Доноры все чаще оговаривают свои ДВ финансированием конкретных проектов. Это снижает способность ВОЗ направлять средства туда, где в них ощущается наибольшая потребность.
- *Предсказуемость.* В начале двухгодичного цикла финансированием обеспечено лишь 50% функций Организации, что обусловлено главным образом непредсказуемостью ДВ.
- *Зависимость.* ВОЗ полагается на двадцатку основных доноров, включая нескольких негосударственных субъектов, и пул доноров нуждается в расширении, чтобы разделить бремя между всеми государствами-членами.

Дискуссия по вопросу о модели финансирования также высветила необходимость в усовершенствовании административных процедур ВОЗ путем реорганизации ее системы управления людскими ресурсами и создания механизмов для более ориентированной на результаты и прозрачной Организации. В соответствии с этим реформа управления охватывает шесть основных областей деятельности:

- *совершенствование технической и политической поддержки для государств-членов* посредством более четкого распределения ролей и обязанностей в Организации и с упором на страновую поддержку;
- *изменение устаревшей кадровой политики Организации* и налаживание процессов найма и мобильности, позволяющих сформировать наиболее подходящий для ВОЗ коллектив сотрудников;
- *определение стабильной финансовой модели для ВОЗ (как описано выше)* при поддержке усиленной функции мобилизации, планирования и распределения ресурсов;
- *усиление ответственности за результаты и ресурсы* и способность добиваться воздействия;
- *усиление культуры оценки* и использование результатов оценки для совершенствования оказания услуг на всех уровнях Организации;
- *придание стратегической направленности коммуникативной функции ВОЗ* путем консолидации и укрепления внутреннего потенциала ВОЗ, а также задействования технологической платформы для повышения заметности ВОЗ.





стратегических областей было снижено с 7 крупных направлений действий в сфере здравоохранения в 2008-2011 гг.<sup>33</sup> (например, системы здравоохранения, инфекционные заболевания, людские ресурсы в области здравоохранения (ЛРЗ)), связанных с 13 стратегическими целями, до 5 более четких приоритетов в области здравоохранения на 2012-2016 гг.<sup>34</sup> (например, система здравоохранения на местном уровне, создание сетей для НИЗ, повышение безопасности дорожного движения), связанных с 10 стратегическими целями. В Таиланде задача заключалась в сокращении числа основных результатов (т.е. 200), которые были расплывлены по 13 стратегическим целям. Кроме того, информация по линии обратной связи от государств-членов и ПВ указывает на то, что приоритеты ССС или обсуждение оперативного планирования не всегда отвечают заложенному в ПБ распределению бюджетных ассигнований. Прогресс сдерживается ограниченными возможностями изменения бюджетных лимитов, установленных для региональных и страновых бюро, и этот вопрос будет рассмотрен только в контексте подготовки бюджета на 2016-2017 гг. с переходом на планирование исходя из подхода "снизу вверх".

- *На региональном и страновом уровнях была начата работа по приведению оперативных структур в соответствие с новыми ССС и сетями по категориям, а также по поиску лучших кадров. Сети по категориям охватывают программные области, конечные результаты в которых определены по шести категориям программного бюджета на период 2014-2015 гг., и заменяют собой ранее существовавшие сети (т.е. сети по стратегическим целям). На различных уровнях все регионы приступили к работе по перепрофилированию региональных и страновых кадров и обновлению описаний должностных обязанностей в соответствии с профессиональными функциями, определенными целевой группой по трем уровням организации (см. ниже). В АФРБ была проведена реструктуризация в целях привязки его подразделений к сетям по категориям и объединения услуг для достижения большей согласованности. В ВСРБ вместе с процессом оперативного планирования проводится корректировка штатного расписания. В ЗТОРБ для заполнения ключевых позиций проводится набор технических консультантов высокой квалификации. Несмотря на наличие в ССС мер по приведению поддержки в соответствие со страновыми процессами и позитивные отклики, полученные государствами-членами, было также отмечено, что еще не завершена работа по привязке оперативной модели ВОЗ к имеющимся потребностям, будь то в форме укрепления экспертного потенциала страновых бюро или улучшения методов работы ВОЗ по вопросам, которые оптимальнее решать на субрегиональном уровне (т.е. вопросы трансграничного сотрудничества в области здравоохранения, миграции). Так, опрос персонала показывает, что на глобальном уровне 41% сотрудников считают, что укомплектованность кадрами региональных и страновых бюро оставляет желать лучшего. Это еще более заметно в ЕР (79%), который включает наибольшее число стран.*

⇒ *ССС и оперативное планирование дают Организации необходимый инструментарий для того, чтобы приступить к приведению своих услуг и модели работы в соответствие с потребностями государств-членов.*

⇒ *Необходимо продолжить работу по привязке деятельности к потребностям посредством конкретных изменений кадровой структуры, моделей работы и профессиональных компетенций и ускоренного внедрения методов планирования "снизу вверх" в 2016-2017 годах. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.2.*

<sup>33</sup> ВОЗ, Стратегия сотрудничества со странами ВОЗ на 2008-2011 гг., Таиланд.

<sup>34</sup> ВОЗ, Стратегия сотрудничества со странами ВОЗ на 2012-2016 гг., Таиланд.

- *Инициатива, касающаяся отбора и профессиональной подготовки ПВ.* В настоящее время работа по этой инициативе завершена с введением в действие реестра квалифицированных кандидатов и курса обучения ПВ навыкам дипломатии в сфере глобального здравоохранения. Этот курс проводится для ПВ с 2011 г. и очень хорошо себя зарекомендовал. Тем не менее, ГНО отметила, что укрепление технического потенциала было в основном нацелено на ПВ, а не на укрепление общего потенциала сотрудников на страновом уровне. Перед ВОЗ стоит задача по нахождению баланса между кадровыми потребностями и необходимыми основными компетенциями (например, проблема узкой специализации технических специалистов и изменения страновых потребностей). Государства-члены отметили, что ВОЗ необходимо переходить от разработки программ к оказанию политико-консультативной поддержки. Этот переход должен быть выполнен с помощью высококвалифицированных сотрудников, способных эффективно представлять интересы ВОЗ и повышать авторитет Организации. Это влияет на местонахождение ее сотрудников (например, страновые, региональные или субрегиональные бюро) и типы контрактов (например, НСС и МСКС).

*Был достигнут прогресс в области уточнения функций и обязанностей разных уровней Организации, а также различных сетей, что способствует большей организационной слаженности:*

- *В области определения функций и обязанностей на всех трех уровнях организации<sup>35</sup> был достигнут значительный прогресс.* Эта работа велась под руководством Целевой группы по функциям и обязанностям всех трех уровней ВОЗ и предусматривала определение функций для каждого из трех уровней на основе шести основных функций Двенадцатой ОПР, начиная с областей, где ВОЗ желает добиться прогресса на страновом уровне и вплоть до региональных бюро и ШК. Эта работа была положена в основу разработки ПБ на 2014-2015 гг. путем формулирования ключевых конкретных результатов по каждой программной области, образующих структуру подотчетности, в соответствии с которой будет оцениваться деятельность Организации. Такой пересмотр был проведен на стратегическом уровне, но его еще предстоит распространить на всю Организацию. По данным нашего анкетирования 51% Д/С/НСС считают, что они ясно понимают распределение обязанностей между ШК, региональным и страновым уровнями, по сравнению с 57% в опросе ОИГ.
- *Ведется работа по институционализации сетей по категориям и механизмам подотчетности между различными руководящими группами и сетями Секретариата (т.е. ГПП, ПГД, сеть ДУП, сеть ДАФ, технические сети).* В мае 2013 г. ГПП поручила подготовить исследование по вопросу об укреплении и институционализации функций и обязанностей сетей по категориям, созданных в целях обеспечения управления и надзора за работой по каждой из шести категорий работы в ПБ на 2014-2015 годы. Ожидается, что это исследование будет завершено к концу января 2014 года с целью 1) уточнения общей координации сетей по категориям, 2) разработки стандартных оперативных процедур и кодекса поведения для сетей по категориям и 3) определения механизма для эффективного мониторинга и надзора за работой сетей по категориям. Эта новая структура должна повысить гибкость представления отчетности, коммуникаций и координации. В настоящее время степень скоординированности действий внутри различных уровней Организации оценивается низко в абсолютном выражении: 22%, 25% и 31% сотрудников считают координацию достаточной соответственно на уровне штаб-квартиры и на региональном и страновом уровнях. Наиболее показательным является то, что 55% сотрудников штаб-квартиры считают, что координация отсутствует. Этот вопрос имеет

<sup>35</sup> ВОЗ, Главные роли и функции трех уровней организации, представление и обсуждение состоялось на выездном совещании Группы по глобальной политике в марте 2013 года.



принципиальное значение, так как возможность вести работу, охватывающую все функциональные подразделения, выступает залогом реализации и поддержки реформы.

- *Укрепление групп страновой поддержки в штаб-квартире и на региональном уровне было неравномерным.* Новая модель организации ГСП на уровне региональных бюро удобна для некоторых страновых бюро, когда им требуется технический опыт, при заключении базовых соглашений между ВОЗ и государствами-членами, для рассмотрения заявок на гранты и при координации помощи для страновых бюро. Однако ее практическое применение находится на этапе пилотного тестирования, и будет полезно внедрить ее в большем числе стран и оформить ее в качестве модели работы. Хотя Стратегия ориентации на страны не упоминается в ПОВУ, в настоящее время она пересматривается и будет представлена на совещании ПВ в ноябре 2013 г. для проведения по ней консультаций. Что касается межуровневой координации, то 27% сотрудников считают, что координация между штаб-квартирой и региональными бюро достаточна, и эта цифра возрастает до 36%, если речь идет о координации между региональными и страновыми бюро. Хуже всего оценивается координация между штаб-квартирой и страновым уровнем, и только 21% сотрудников согласны с тем, что она адекватна.

⇒ *Теперь, благодаря определению обязанностей на трех уровнях организации, ВОЗ располагает планом оказания и координации своих услуг. Информирование государств-членов об этом разделении обязанностей будет способствовать эффективному и результативному взаимодействию с Организацией.*

- *Руководство полагает, что в ВОЗ слабо налажено управление информацией.* Несмотря на прогресс, достигнутый в связи с введением в действие внешнего портала для документации ВОЗ, еще не была внедрена политика управления информацией (планируется на 2014 г.). Цели и масштаб управления знаниями остаются неясными для 60% сотрудников, что говорит о наличии возможностей для улучшения. В мае 2013 г. на веб-сайте ВОЗ была запущена открытая платформа единой точки доступа ко всей документации ВОЗ, включая резолюции и уставную документацию. Следующие шаги включают информационное наполнение платформы и оцифровку и систематизацию документации, что должно быть сделано к декабрю 2015 года. Необходимо сосредоточить усилия на определении стратегической направленности ВОЗ в области управления знаниями, упорядочения систем и процессов и уточнения функций и обязанностей этой области.
- *Была учреждена целевая группа по техническому совершенству* под руководством ПГД и РД, *но ее работу необходимо активизировать*, чтобы укрепить технический потенциал консультативных органов ВОЗ, а также обеспечить наличие достаточного пула консультантов, оказывающих поддержку государствам-членам, с использованием обновляемой базы данных. В связи с этим ВОЗ стремится к укреплению своего сотрудничества с заинтересованными национальными субъектами, такими как научное сообщество и исследовательские центры, для повышения национального потенциала в сфере сбора данных и улучшения информационных систем, с тем чтобы привести его в соответствие со стандартами ВОЗ. Был разослан проект документа по этим вопросам. Однако эта целевая группа не вела активной работы, и руководство признает, что этому вопросу следует уделить больше внимания. Более того, эту часть работы потребуется тесно увязать с политикой набора персонала и созданием глобального пула консультантов.

⇒ *В деле осмысления и планирования мер по усилению поддержки для государств-членов был достигнут некоторый прогресс, однако конкретные сдвиги пока что невелики. Период 2014-2015 гг. станет проверкой способности руководства реализовать свою стратегию в такой области, которая имеет далеко идущие последствия как для персонала ВОЗ, так и для государств-членов. Соответствующие рекомендации изложены в разделах 9.2 и 9.3.*

## 6.2.2. *Людские ресурсы*

В своем докладе<sup>36</sup> ВАЗ в мае 2013 г. КПБАВ "еще раз выразил озабоченность по поводу того, что структура или ресурсы департамента кадровых ресурсов не позволяют должным образом удовлетворить существенный спрос на его услуги по линии многих инициатив, которые осуществляются в настоящее время в Организации". Реформа людских ресурсов многими воспринимается как сокращение численности персонала (19,3% в ШК и 11,5% в регионе АФРБ<sup>37</sup>), которое Организация уже пережила в 2010-2011 гг. на волне финансового кризиса. Помимо этой реструктуризации, обусловленной внешними факторами, кадровая реформа прогрессировала медленно, что отчасти связано с переходным периодом для руководства ЛР. А именно:

- *Стратегия в области ЛР находится в стадии разработки, и ее проект будет представлен ГПП в ноябре 2013 г. для принятия в 2014 году.* В то время как стратегия в области ЛР нацелена на гибкость и мобильность рабочей силы, высокую производительность и повышение эффективности работы по обучению и повышению квалификации сотрудников, имеются серьезные опасения по поводу того, что современные процедуры управления кадрами мало способствуют эффективной работе ВОЗ.
- *Прогресс реформы процедур найма сотрудников оказался замедленным.* Разрабатывается глобальная политика найма персонала, которую намечено внедрить в конце 2013 года. Как следует из ежегодного доклада о людских ресурсах, средние сроки набора новых сотрудников с момента первоначального размещения объявления о вакансии до принятия решения сократились с 5,9 месяцев в 2010 г. до 4,2 месяцев в 2012 году. Также мы отмечаем небольшое улучшение в оценке сотрудниками справедливости и прозрачности процедур найма персонала на глобальном уровне, что в численном выражении соответствует росту с 21% (ОИГ) до 30% по мнению Д/С/НСС. Вместе с тем, сохраняется сильное ощущение несправедливости, и только 30% сотрудников считают, что процессы найма в ВОЗ являются справедливыми или прозрачными, и этот показатель еще меньше для ШК (23%). Новая глобальная политика найма персонала направлена на согласование практики во всей организации, что отнюдь не просто с учетом различий в процедурах найма персонала, составе групп и критериях отбора по регионам. Эта политика должна заложить основу для устранения гендерных диспропорций, которые особенно заметны в некоторых регионах (например, с 1 января по 31 декабря 2012 г. в регионе АФРБ на работу не было принято ни одной женщины-сотрудника категории специалиста, по сравнению с 72,7% в регионе ЕРБ за тот же период и в той же категории сотрудников).
- *Собеседования выявили отсутствие руководящих принципов и стратегий по вопросам мобильности на глобальном уровне.* В 2009 г. ЗТОРБ провело консультации с персоналом для формулирования своей стратегии на перспективу и определения всеобъемлющей системы мобильности<sup>38</sup>. По мнению сотрудников, опрошенных в регионе ЗТОРБ, схема мобильности стала поводом для налаживания диалога между руководителями и сотрудниками, с которыми до этого момента никто ни разу не обсуждал вопросы карьерного роста. Воодушевленная этим успехом в июле 2013 г. ШК приступила к разработке глобальной стратегии мобильности. По данным

<sup>36</sup> ВОЗ, Кадровые ресурсы: ежегодный доклад, Доклад Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам Шестьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, А66/60, 20 мая 2013 года.

<sup>37</sup> ВОЗ, Людские ресурсы: ежегодный доклад, Доклад Секретариата, Шестьдесят шестая сессия ВА3, 14 мая 2013 года.

<sup>38</sup> ЗТОРБ ВОЗ, Продвижение вперед, Изменение к лучшему

глобального исследования отношения к мобильности в ВОЗ (в конце 2012 года), повышение мобильности в рамках ВОЗ представляется крайне важным. В 2012 г. 61% международных сотрудников по всей ВОЗ выступали за повышение мобильности внутри регионов и штаб-квартиры, а 66% поддерживали увеличение перемещений сотрудников между регионами и ШК<sup>39</sup>. Это согласуется с результатами нашего анкетирования, которые говорят о том, что на глобальном уровне 50% сотрудников категории специалистов (международных и национальных) рассчитывают на перевод в другое место службы в течение ближайших трех лет. Вместе с тем, в настоящее время в Организации отсутствует механизм, способствующий мобильности, и в частности четкая стратегия в области людских ресурсов, система мотивации и подход к планированию карьерного роста.

⇒ *Как показывает проведенное анкетирование, восприятие персоналом мобильности улучшается.*

Перечисленные ниже промежуточные результаты, являющиеся составными элементами кадровой стратегии, можно прокомментировать следующим образом:

- До окончания 2013 года планируется ввести в действие глобальную платформу электронного обучения. В настоящее время 36% сотрудников во всей Организации считают, что организуемая для них подготовка отвечает потребностям их карьерного роста (по результатам анкетирования). В регионах АФРБ, ЗТОРБ и ЮВАРБ таких сотрудников еще больше.
- В январе 2014 г. планируется запуск усовершенствованной СУСД. В глобальном масштабе 36% сотрудников считают, что их профессиональная подготовка увязана с системой их индивидуальной служебной аттестации в соответствии с приоритетами ВОЗ. По сравнению с данными опроса ОИГ эти показатели не изменились. В феврале/марте 2013 г. была подготовлена брошюра "Воплотить знания на практике", посвященная ключевым компетенциям. На момент проведения нашей оценки велась разработка руководства по оценке эффективности работы, включая нормативы для установления целей и их оценки. По результатам нашего анкетирования 21% сотрудников категорий Д/С/НСС считали, что система отправления правосудия в ВОЗ обеспечивает надлежащее и справедливое рассмотрение жалоб персонала, по сравнению с 23% в опросе ОИГ.

⇒ *По результатам опроса персонала главный вызов состоит в том, чтобы Секретариат стал привлекательным работодателем и выстроил доверительные взаимоотношения со своими сотрудниками. Это тем более важно с учетом значительного сокращения штата в 2010-2011 гг., а также того факта, что ряд инициатив в области ЛР пока носили скорее ответный характер или главным образом диктовались финансовыми соображениями. До сих пор подход Организации к кадровой реформе был довольно разрозненным, и в настоящее время у ВОЗ отсутствует эффективная стратегия по вопросам людских ресурсов, которая способствовала бы набору перспективных сотрудников, в то время как ей необходимо оставаться привлекательной для наиболее квалифицированных технических специалистов. Завершение работы над кадровой стратегией будет иметь критически важное значение для решения этого вопроса. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.*

<sup>39</sup> ЗТОРБ, Доклад о схеме мобильности

### 6.2.3. Финансы

Один из главных вопросов реформы ВОЗ заключается в определении модели финансирования Организации, которая обеспечивала бы гибкость, транспарентность и распределение ресурсов в соответствии с ее приоритетами. Эта инициатива положена в основу реформы и содержит шесть промежуточных результатов и 16 конкретных результатов. В соответствии с этим Секретариат организовал свои усилия в этой области следующим образом:

- *Диалог о финансировании, состоявшийся в июне 2013 года, продвигается по графику, и приверженность ВОЗ обеспечению транспарентности ни у кого не вызывает сомнений.* В частности, государства-члены приветствовали состоявшуюся в июне презентацию веб-портала по финансовым данным, который на момент написания этой оценки находится в стадии пилотного тестирования, в качестве инструмента, способного повысить уровень транспарентности и обеспечить получение данных о финансовых взносах в режиме реального времени. По словам государств-членов, опрошенных нами во время сессии в июне 2013 года, их озабоченность связана с необходимостью гарантировать, чтобы новая модель финансирования способствовала лучшему согласованию донорского финансирования с приоритетами ПБ на 2014-2015 годы. Кроме того, заинтересованные субъекты высказали мнение о том, что процесс планирования диалога о финансировании не опирался на надежный подход к управлению проектами. Не были четко разграничены сферы ответственности за осуществление этой инициативы в рамках Секретариата. Также не были выявлены взаимозависимости между инициативами в области финансирования, изложенными в повестке дня реформы (т.е. диалог о финансировании, мобилизация ресурсов и варианты возмещения расходов на административно-управленческие услуги). Планирование на основе результатов и механизм бюджетирования были описаны в разделе 4.2.1 выше. Как было отмечено, новая цепочка результатов для определения ответственности за результаты для Организации получила одобрение, хотя она имеет некоторые ограничения, в частности с точки зрения проработанности теоретической базы преобразований.
- *В области координации усилий по мобилизации ресурсов на трех уровнях организации был достигнут небольшой прогресс.* В 2012 году ГД учредила целевую группу по мобилизации ресурсов и стратегиям управления под руководством ЗГД и РД ЕРБ с целью постановки деятельности по мобилизации ресурсов на профессиональную основу. Целевая группа представила ГПП свой проект доклада в мае 2013 года<sup>40</sup>. В ходе собеседований регулярно говорилось о том, что ВОЗ не уделяет достаточного внимания согласованности ее усилий по мобилизации ресурсов и что в этой сфере можно было бы добиться улучшений. В своих замечаниях доноры противопоставляют развитую деятельность по мобилизации ресурсов и пропаганду Глобального фонда довольно примитивному подходу ВОЗ. Только 19% респондентов, принявших участие в опросе сотрудников, были согласны или полностью согласны с тем, что деятельность организации по мобилизации ресурсов достаточно скоординирована. Только 23% были согласны или полностью согласны с тем, что они осуществляют (если вообще осуществляют) деятельность по мобилизации ресурсов в рамках скоординированного в масштабе всей ВОЗ подхода. Как следствие, мы отметили некоторое беспокойство со стороны региональных и страновых бюро в связи с неопределенностью в отношении их дальнейшей способности привлекать ресурсы от местных доноров. Предстоящий в ноябре 2013 года диалог о финансировании является всего лишь одним шагом в преодолении трудностей ВОЗ в области финансирования и гармонизации практики мобилизации ресурсов.

<sup>40</sup> ВОЗ, Окончательный доклад Целевой группы по мобилизации ресурсов и стратегиям управления, май 2013 года.

- *В январе 2013 г. на рассмотрение КПБАВ было представлено исследование, посвященное расходам и финансированию административной деятельности. Секретариат выполняет некоторые краткосрочные рекомендации и определяет новую модель классификации и возмещения издержек. Пока еще не решен вопрос стабильного финансирования категории 6 (корпоративные службы/функции по обеспечению возможностей). Крайне маловероятно, что доноры согласятся финансировать эту категорию, за исключением конкретных инициатив, таких как реформа. Таким образом, необходимо использовать другие устойчивые механизмы. Кроме того, изменение информированности и поведения государств-членов, доноров и сотрудников Организации требует квалифицированного подхода к управлению преобразованиями и знаниями, в то время как до сих пор этот вопрос расценивался главным образом как проблема отчетности.*
- *В том что касается распределения ресурсов, как показывают результаты нашего опроса, лишь треть сотрудников считают, что распределение ресурсов не прозрачно или не согласовано с приоритетами ВОЗ. В проекте документа<sup>41</sup>, представленном ГПП в мае 2013 г., целевая группа по мобилизации ресурсов определила ключевые корпоративные принципы транспарентного распределения средств.*

⇒ *Готовность государств-членов решать проблему финансового благополучия ВОЗ станет проверкой их доверия к Организации. Она будет напрямую зависеть от способности ВОЗ продемонстрировать свою административную эффективность и ответственность за результаты. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.1.1.*

#### **6.2.4. Подотчетность и транспарентность**

Повышение ответственности за результаты является ключевой задачей реформы ВОЗ. Согласно докладу ОИГ за 2012 г. введение системы ГСУ "внесло свой вклад в продолжающийся процесс перехода от бюрократической к более ориентированной на экономические задачи культуре управления в ВОЗ". В целях модернизации и обновления бизнес-процессов и процедур в ВОЗ реформа проводится следующим образом:

- *Была разработана система внутреннего контроля, и ее основные элементы уже созданы и готовы к ее введению в действие. Политические рамки определяют основные элементы системы внутреннего контроля, функции и обязанности в Организации, а также структуру стратегического руководства для осуществления надзора за ее эффективным внедрением. Ответственность за этот участок работы, утвержденный в июле 2013 г., возложена на ГОР, которая в настоящее время приступает к стадии "Построение". Кроме того, было обновлено и пересмотрено более ста стандартных оперативных процедур (СОП), и те из них, которые относятся к персоналу, были представлены в электронном формате (например, командировки, закупки). Персонал был об этом проинформирован, но формального обучения по СОП не проводилось. Для дальнейшего прогресса по этой инициативе реформы будет необходимо интегрировать системы внутреннего контроля и управления рисками в общую структуру подотчетности. Еще одна задача будет заключаться в разработке вспомогательных процессов и автоматических средств для ее успешного внедрения, а именно в разработке пособия для руководителей, помогающего им пользоваться рычагами внутреннего контроля в повседневной работе, в делегировании соответствующих полномочий и*

<sup>41</sup> ВОЗ, Окончательный доклад Целевой группы по мобилизации ресурсов и стратегиям управления, май 2013 года.



организации обучения соответствующих сотрудников и директоров пользованию этой системой и ее применению на практике. ГНО хотела бы отметить, что для успеха ОУР необходимы значительные первоначальные финансовые, технические и людские ресурсы, что следует учесть на этапах пилотного тестирования для внедрения в масштабе всей Организации.

- *В июле 2013 г. была введена в действие панель управления эффективностью и соблюдением требований.* Этот инструмент отображает управленческие/административные показатели и выводит их в формате панели управления. Панель управления представляет собой важный шаг на пути к преобразованию культуры подотчетности в организации и будет постепенно наращиваться. Доступ к панели управления открыт всем руководителям для получения информации и обзора положения дел с 11 КПИ. К панели предоставлен широкий доступ, однако до настоящего времени не были определены руководящие указания по подотчетности или механизм отслеживания действий, предпринятых на основе результатов использования панели управления.
- *В отношении управления рисками на Сто тридцать третьей сессии Исполкома в мае 2013 г. были определены и одобрены рамки и предварительный реестр корпоративных рисков<sup>42</sup>.* Несмотря на выполнение этих двух конкретных результатов, еще многое предстоит сделать для операционализации управления рисками и его превращения в способ ведения работы и инструмент управления. Создание Департамента по соблюдению требований, управлению рисками и этике представляет собой шаг в этом направлении, однако в ПОВУ отсутствуют сведения о дальнейших шагах. ПАОЗ уже создала механизм управления рисками в соответствии со стандартом ISO31000, и согласно рекомендациям ГПП следует тщательно изучать и использовать накопленный опыт и уроки, чтобы избежать дублирования и параллелизма. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.1.
- *Ведется обсуждение и пересмотр политики в отношении разглашения информации.* Однако до того как эта политика будет представлена государствам-членам, предстоит оценить ее воздействие на процессы.
- *Управление конфликтами интересов войдет в сферу ответственности недавно учрежденного Департамента по соблюдению требований, управлению рисками и этике.* Пересмотр политики в отношении декларации интересов еще не начался и отстает от графика. Создание такой политики тесно связано с разработкой механизма управления конфликтом интересов при сотрудничестве ВОЗ с негосударственными субъектами.
- *Ведется разработка соглашения о подотчетности между ГД и ПГД, которое наряду с ролями и функциями определяет ожидаемые стандарты в каждой из ключевых компетенций, а также схемы поведения и систему показателей для управления.* Оно основано на соглашении, предложенном Генеральным секретарем ООН, и начнет действовать в январе 2014 года. Соглашение поможет разъяснить функцию ПГД и их место по отношению к ГД. Определение этого соглашения дает возможность внедрить методы работы, пересекающие весь спектр деятельности и все места географического присутствия. Это также повод официально зафиксировать сферы ответственности за успех реформы.
- *На уровне Секретариата также были усилены потенциал и надзор в деле найма персонала в СВН в ШК для расширения охвата аудитом всей Организации и поддержки партнерств (например, ЮНЭЙДС, "Остановить ТБ", УОР).* Кроме того, РБ и страновые бюро отметили, что управление

<sup>42</sup> ВОЗ, Реестр корпоративных рисков, Стратегическое управление рисками в масштабах всей организации в ВОЗ, Доклад секретариата, Исполнительный комитет, сто тридцать третья сессия, 17 мая 2013 года.



внутренней проверкой и миссиями по оценке (ВПО) оказало поддержку бюро в деле выявления узких мест для административной деятельности.

⇒ Были завершены основные шаги по определению механизма стратегического управления, рисков и соблюдения требований, касающиеся внутреннего контроля и управления рисками.

⇒ Тем не менее, его еще предстоит внедрить во всей Организации, что представляет собой значительный сдвиг, требующий повышенного внимания к человеческому фактору, что выходит за рамки нынешней нацеленности на политику, процедуры и системы. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.1.

### 6.2.5. Оценка

На своей специальной сессии в ноябре 2011 года Исполком просил ГД разработать официальную политику по вопросам оценки, которая определяла бы институциональные возможности для оценки в ВОЗ. Главной проблемой на том этапе было отсутствие последовательной общеорганизационной политики в отношении оценки и систематического надзора со стороны Исполкома за проводимой Секретариатом оценкой и использованием этих результатов.

- Новая политика по вопросам оценки была одобрена на Сто тридцать первой сессии Исполкома в мае 2012 года. Для решения вопроса об институционализации политики в апреле 2013 г. была учреждена Глобальная сеть по оценке (ГСО) с широким членским составом, включающим 23 представителя от трех уровней Организации. В состав ГСО входят различные целевые группы, в ведении которых находятся оперативные элементы, необходимые для осуществления этой политики, от представления докладов о результатах оценки до управления знаниями. С этой целью было также разработано руководство по проведению оценки, которое должно содействовать и направлять подразделения и департаменты в вопросах планирования и осуществления программных оценок. Некоторые ПВ говорили о том, что цель создания ГСО следует уточнить и довести до всеобщего сведения. Основную сложность на этом пути будет составлять решение упомянутой в ходе беседований проблемы "отсутствия культуры проведения оценок". Как показал проведенный СВН в июле 2013 года опрос по функции оценки в ВОЗ, хотя 95% сотрудников рассматривали оценку как одну из составляющих программного управления ВОЗ, только 31% сотрудников прошли специальную подготовку по методам оценки в ВОЗ и 48% сотрудников сообщили о том, что их деятельность подверглась официальной оценке.
- В соответствии с просьбой Исполкома ОИГ завершила в 2012 году свой обзор, касающийся децентрализации и административной деятельности, в котором содержатся ценные выводы о положении дел с административными процедурами ВОЗ. Подготовка настоящего доклада об оценке завершает второй этап оценки. В дальнейшем от ВОЗ потребуются выверенные действия по реализации выводов, представленных по итогам этих двух оценок.

### 6.2.6. Коммуникация

Пандемия H1N1 в 2009 году и ошибки ВОЗ при донесении до СМИ информации о своих ответных действиях побудили Организацию пересмотреть свою функцию коммуникации. В течение последнего года Департамент связи в ШК ВОЗ был полностью реорганизован за счет консолидации функции коммуникации в едином центре вместо распределения соответствующих обязанностей по различным

техническим подразделениям Организации. Цель заключается в том, чтобы обеспечить более широкий охват и воздействие, а также владение сотрудниками кросс-функциональными навыками для решения возникающих задач в области коммуникации. В связи с этим в настоящее время проводится ряд мероприятий:

- *Были усилены потенциал и координация в области коммуникации*, например, сотрудники проходят подготовку по информированию о состоянии общественного здравоохранения, в марте 2013 г. общей сложности 24 сотрудника прошли подготовку по коммуникации в условиях кризисных ситуаций, и теперь их можно будет задействовать в случае пандемий. На ноябрь 2013 г. запланировано проведение Глобального форума по вопросам коммуникаций, на котором сотрудники ШК и региональных бюро смогут согласовать политику в области коммуникации.
- *В середине 2012 года ВОЗ приступила к проведению обследования ее восприятия заинтересованными субъектами в целях оценки того, как ключевые заинтересованные субъекты вне Организации воспринимают роль и место ВОЗ*<sup>43</sup>. Результаты обследования используются при разработке глобальной стратегии ВОЗ в области коммуникации, которая ведется на момент написания настоящего доклада. В ходе этого был сделан упор на широкие консультации с сотрудниками ШК, а также на региональном и страновом уровнях. На региональном уровне были отобраны координаторы для руководства процессом в их соответствующих регионах и обеспечения большей ориентации на подход "снизу вверх". Глобальная стратегия будет далее преобразована в региональные стратегии в области коммуникации. Предполагается, что первый проект будет подготовлен в срок, а именно к концу 2013 года.
- *Несмотря на проведение в 2012 г. двухгодичного глобального обследования восприятия Организации заинтересованными субъектами, ГНО не считает эту меру достаточной для достижения ожидаемого промежуточного результата "улучшенное понимание работы ВОЗ общественностью и заинтересованными сторонами"*. Для этого потребуются многие другие совместные действия, и в частности расширение коммуникации в отношении работы ВОЗ на страновом уровне. В ходе собеседований нередко говорилось о том, что ВОЗ сталкивается с трудностями, когда она пытается объяснить и донести свою работу до международного сообщества здравоохранения. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.1.

---

<sup>43</sup> ВОЗ и "Grayling", Обследование восприятия заинтересованными субъектами, Обзор глобальной стратегии в области коммуникации, январь 2013 года.

## 7. Управление программами

### 7.1. Справочная информация

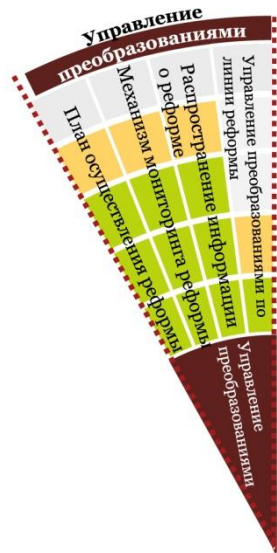
В ПОВУ управление программами рассматривается в качестве одного из видов деятельности в области управления преобразованиями реформы, наряду с другой деятельностью в этой области.

В настоящем разделе описана деятельность по управлению программами реформы. Мы используем следующее определение понятия "программа", разработанное Институтом управления проектами: *"несколько связанных между собой проектов, скоординировано управляемых таким образом, чтобы получить преимущества и возможность контроля, которые невозможны при управлении каждым проектом по отдельности. Программы могут включать элементы связанных видов деятельности, выходящих за рамки отдельных проектов в составе программы"*.

Управление программами прежде всего находится в сфере ответственности ГПР, созданной ГД в июне 2011 года для придания дополнительного импульса процессу реформ и обеспечения его координации. Являясь частью Отдела по разработке политики и стратегии в Канцелярии Генерального директора, ГПР отвечает за надзор, координацию, отслеживание и отчетность в отношении прогресса, достигнутого в процессе реформ, а также за управление преобразованиями реформы. Эта группа состоит из Директора, двух советников и трех сотрудников.

Ниже мы рассматриваем различные элементы управления программами в отличие от управления конкретными инициативами по реформированию, которые рассматривались в предыдущем разделе.

### 7.2. Состояние



На настоящее время уже был осуществлен ряд мероприятий по управлению программами, в результате которых было достигнуто следующее:

- была определена модель реализации реформы с распределением ролей в рамках всей организации;
- программа реформ была определена и организована в виде всеобъемлющего структурированного комплекса инициатив, одобренного Секретариатом и государствами-членами;
- были определены ПОВУ и механизм мониторинга, предусматривающие первоначальный набор количественных показателей прогресса и эффективности, на основе которых будет готовиться отчетность для государств-членов;
- были выделены бюджетные и финансовые ресурсы;
- организации удалось сформировать импульс для реализации реформы, обеспечить некоторые начальные результаты, и теперь она демонстрирует стремление действовать согласно плану осуществления.

Тем не менее, нельзя не отметить, что этот процесс был не до конца последовательным, а энтузиазм, проявляемый ГПР, не мог полностью компенсировать отсутствие наработанных навыков управления программами. По мере совершенствования мероприятий по управлению программами ГПР пересматривает свой подход и применяет более строгие методы управления программами.

Осуществляемые улучшения в основном связаны с внедрением инструмента программного управления, призванного облегчить контроль и представление отчетности по различным проектам и инициативам реформы. Также проводится доработка теоретической базы преобразований реформы с целью ее укрепления. Первоначальный проект определения плана управления рисками в ходе осуществления реформы был также представлен на заседании НКНКЭ в октябре 2013 года для получения отзывов. Это свидетельствует о желании и готовности ГПР улучшать свою практику программного управления.

### **7.2.1. Руководство реформой и модель реализации**

Первым шагом к пониманию реформы ВОЗ является получение четкой картины структуры руководства и модели реализации процесса реформы. См. также информацию о лидерстве и агентах преобразований в разделе «Управление изменениями» ниже.

#### **Лидерство**

В структуре Секретариата ВОЗ руководство процессом реформы и отчетность о нем перед Исполкомом и ВАЗ обеспечиваются *Генеральным директором* (ГД), д-ром Маргарет Чен, при поддержке заместителя Генерального директора (ЗГД) и советников из Канцелярии Генерального директора.

ГД является председателем *Группы по глобальной политике (ГПП)*, которая собирается четыре раза в год и состоит из всех четырех Региональных директоров, ГД и ЗГД. ГПП представляет собой высший орган внутреннего руководства, и ее мандат предусматривает определение внутренней политики организации, обеспечение слаженности ее работы и решение вопросов, связанных со стратегическими приоритетами ВОЗ, одним из которых является реформирование организации. Опрошенные РД высказали ряд предложений по повышению эффективности работы этого органа, начиная от укрепления поддержки этого органа со стороны Секретариата и заканчивая вопросами подготовки заседаний и их продолжительности, а также контролем за выполнением принятых решений.

В мае 2013 года состоялось первое совместное совещание с участием *ГД, РД и ПГД*. Сейчас в Секретариате обсуждается возможность превращения этого разового мероприятия в постоянный механизм внутреннего руководства. Институционализация этого механизма – ключ к обеспечению лидерства в процессе реформы, учитывая потребность в согласовании в масштабах всей организации как коммуникационной деятельности по реформе, так и непосредственных мер по ее проведению.

На региональном уровне ответственными субъектами реформы являются *РД*, и они действуют при поддержке *Директоров по вопросам управления программами (ДУП)* и *Директоров по административным и финансовым вопросам (ДФ)*, которые, соответственно, курируют вопросы руководства и установления приоритетов программ и управленческие аспекты реформы.

На страновом уровне ключевыми фигурами, отвечающими за осуществление повестки дня реформы и за ее адаптацию к потребностям на уровне конкретной страны на основе Стратегии сотрудничества со странами (ССС), являются *ПВ*. Основной проблемой в этом отношении является относительно низкая вовлеченность ПВ в процесс реформы, отсутствие платформ для обмена опытом по горизонтали и вытекающая из этого неполная готовность ПВ к осуществлению своей роли.

## Управление

Полномочия в отношении всех аспектов управления проектами и управления преобразованиями в рамках реформы были предоставлены *Группе по поддержке реформы (ГПР)*, упомянутой во введении к настоящему разделу.

Кроме того, для организации работы по осуществлению отдельных частей повестки дня реформы и надзора за их осуществлением на трех уровнях организации были назначены *Ответственные субъекты (ОС)*, как правило, Директора на уровне штаб-квартиры. В целом, достижение 51 результата реформы и 13 инициатив по реформированию курируется 11 ОС. ОС отвечают за планирование порученных им инициатив, мобилизацию организационных ресурсов и отчетность о прогрессе перед ГПР.

На оперативном уровне в связи с конкретными инициативами и ожидаемыми конечными результатами реформы были созданы различные *целевые группы* (например, роли и функции трех уровней ВОЗ), *рабочие группы* (например, ПБ на 2016-2017 гг. и распределение стратегических ресурсов/оперативное планирование) *или сети* (например, совещание Директоров по вопросам управления программами, совещание Директоров по административно-финансовым вопросам, совещание по вопросам сетей по категориям и Глобальная сеть по оценке), включающие в себя некоторых из упомянутых выше специалистов по ролям и функциям. Одной из проблем является отслеживание работы этих различных групп и обеспечение оптимальной нагрузки на сотрудников, участвующих по долгу службы в работе сразу нескольких рабочих групп. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.1.

Реформа также является одним из пунктов повестки дня ежемесячных совещаний *восьми помощников Генерального директора (ПГД) и ГД*, проводимых отдельно от совещаний ГПР. Этот консультативный и совещательный орган рассматривает и оценивает прогресс реформы и полученные предложения в более технической плоскости.

## Надзор

Надзор со стороны государств-членов осуществляется прежде всего через КПБАВ, куда стекаются отчеты о ходе осуществления реформы (см. раздел 7.2.4 ниже). Эта отчетность представляется, в основном, в двух формах:

- Отчетность об общем прогрессе в осуществлении программ, например посредством представления информации о прогрессе в осуществлении реформы ВОЗ<sup>44</sup> или ПОВУ<sup>45</sup> (май 2013 г.).
- Отчетность по конкретным пунктам повестки дня, относящимся к отдельным элементам реформы, например стоимости и финансировании административно-управленческой деятельности или по пункту повестки дня о ПБ на 2014-2015 годы.

КПБАВ готовит доклад для *Исполнительного комитета*, включающий в себя замечания и рекомендации, относящиеся к реформе, а также доклады по другим пунктам повестки дня. Конкретные инициативы по реформированию, такие как взаимодействие с негосударственными субъектами или

<sup>44</sup> Реформа ВОЗ, Консолидированный доклад Генерального директора, Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, 25 апреля 2012 года.

<sup>45</sup> Реформа ВОЗ, План осуществления высокого уровня и доклад Генерального директора, Шестьдесят шестая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения, 10 мая 2013 года.

руководство глобальным здравоохранением (Сто тридцать третья сессия Исполкома), также непосредственно обсуждаются Исполкомом.

КПБАВ также напрямую представляет доклады ВАО, например, доклад о ходе осуществления реформы<sup>46</sup>, в котором была подчеркнута необходимость укрепления количественных показателей эффективности и была запрошена дополнительная информация о последствиях сокращения бюджета реформы и о роли регионов в процессе ее осуществления.

Надзор за мероприятиями реформы был также поручен НКНКЭ. Необходимо отметить, что члены ГНО имели возможность присутствовать на совещаниях НКНКЭ 3 июля и 16-18 октября 2013 года, на которых руководитель ГПР представил обновленную информацию о ходе реформы. После этого НКНКЭ представляет КПБАВ отдельный доклад. В настоящее время НКНКЭ продолжает попытки определить свое место и свой собственный вклад в осуществление надзора за ходом реформы.

Также проводятся внеплановые независимые оценки хода реформы, включая оценку первого этапа генеральным аудитором Индии в мае 2012 года и текущего второго этапа в январе 2014 года.

⇒ Если не считать специально созданную ГПР и назначенных ответственных субъектов реформы, большинство мероприятий реформы проводятся уже существующими функциональными подразделениями, структурами и комитетами. Хотя и можно было бы предусмотреть создание альтернативных и специальных структур руководства реформой, мы считаем нынешнее положение дел благоприятным в том смысле, что оно помещает реформу в центр повседневной работы ВОЗ.

⇒ Тем не менее, существующий подход требует определенной корректировки для обеспечения того, чтобы роли и структуры соответствовали задачам реформы и чтобы их деятельность способствовала ее эффективности. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.3.

## **7.2.2. Управление охватом программы реформы и определение приоритетов**

Пакет мероприятий по реформе ВОЗ имеет обширную сферу охвата, предусматривая достижение 143 конкретных результатов в области стратегического руководства, управления и программных приоритетов. Первый этап оценки подтвердил обоснованность такой сферы охвата, как она определялась на момент проведения упомянутой оценки в мае 2012 года.

Эта сфера охвата была четко прописана в ПОВУ по реформе, который был представлен государствам-членам в январе 2013 года и утвержден ими в мае 2013 года. В мае 2013 г. также была выпущена листовка “История нашей реформы” с краткой схемой охвата реформы.

<sup>46</sup> Реформа ВОЗ, План осуществления высокого уровня и доклад Генерального директора, доклад Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам Исполнительного комитета Шестидесят шестой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, 20 мая 2013 года.



Однако это не означает, что охват реформы определен раз и навсегда. Следуя рекомендациям ОИГ в отношении пересмотра системы отправления правосудия (2012 г.), руководство ВОЗ приняло решение включить в программу реформирования управления людскими ресурсами новый конечный результат, относящийся к совершенствованию отправления правосудия.

Поскольку мероприятия реформы привлекают к себе повышенное внимание и ресурсы, существует риск определенного нажима в пользу расширения сферы охвата реформы в стремлении включить в пакет реформ дополнительные организационные инициативы. Это мнение прозвучало в ходе наших собеседований с ГПП и различными директорами кластера общего руководства. Такой нажим особенно заметен в процессе оперативного планирования на 2014-2015 годы, которое включало в себя планирование мероприятий по реформе (см. обсуждение вопросов управления ресурсами в разделе 7.2.6 ниже). Тем не менее, руководство решило ограничить реформу только тем, что реально выполнить на практике, и сопротивляется такому давлению. Примером тому служит план ремонта здания штаб-квартиры ВОЗ в Женеве, который, будучи по существу трансформационным проектом, управляется в качестве части Генерального плана капитальных затрат и не включен в программу реформы. Аналогичным образом, в программу реформ формально не включено определение системы ГСУ следующего поколения. Заглядывая вперед, необходимо отметить, что формальная процедура пересмотра охвата реформы отсутствует и, например, ПБ на 2016-2017 годы может привести к возникновению новых запросов в отношении реформы. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.2.

Несмотря на наличие относительного контроля над охватом реформы, остается проблема масштабности инициатив по реформе, которые надо отслеживать и контролировать, требующая больших затрат драгоценного времени со стороны государств-членов и руководства организации. Проблема внимания и контроля еще более обострится по ходу осуществления различных этапов реформы. Кроме того, из-за необходимости демонстрировать прогресс реформы, существует риск того, что основное внимание будет уделяться лишь относительно простым в плане осуществления инициативам (например, коммуникации, системе "светофора") в ущерб инициативам трансформационного характера, которые будут иметь самые значительные последствия для стратегических позиций и эффективности работы организации (например, взаимодействие с негосударственными субъектами, укрепление технической эффективности). При всей похвальности таких действий для мобилизации сил, осуществление основных аспектов реформ нельзя оставлять на потом.

В этой связи для сохранения контроля над осуществлением реформы со стороны государств-членов и руководства организации принципы и механизмы расстановки приоритетов приобретают особое значение. Это можно обеспечить несколькими способами, включая делегирование конкретным органам полномочий по управлению и надзору на основе приоритетов, разработку планов осуществления мероприятий по реформе, охватывающих более длительный период времени, а также усовершенствованное планирование и координацию. Более четко определенная идеология реформы также позволит более точно устанавливать приоритеты реформы. См. раздел 7.2.4 ниже.

⇒ *Приоритизация достижений, которые ожидаются от реформы на ее разных временных горизонтах, как часть идеологии преобразований, позволит улучшить расстановку приоритетов и сконцентрироваться на ключевых инициативах. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.2.1.*

### 7.2.3. Планирование и координация

Планирование и координация осуществления программы реформы поддерживаются на уровне управления и надзора с помощью ПОВУ, а на операционном уровне – с помощью сложной таблицы, содержащей не менее 69 столбцов. Эти инструменты размещены на внешнем веб-сайте ВОЗ, хотя второй инструмент имеет ограниченную функциональность.

Планирование осуществляется на базе конкретных и промежуточных результатов. Следовательно, полнота плана определяется полнотой конкретных и промежуточных результатов, которые в нем содержатся. Поскольку **рисунок 2** на странице 30 показывает, что промежуточные и конкретные результаты по каждой инициативе не обязательно охватывают весь спектр мероприятий, необходимых для институционализации преобразований, план не лишен недостатков. Лучше всего это иллюстрирует тот факт, что в этих инструментах сроки осуществления мероприятий реформы заканчиваются 2015 годом, несмотря на всю очевидность того, что окончательное осуществление реформы и закрепление ее результатов займет значительно больше времени. Они в большей степени ориентированы на ранние стадии преобразований, например, оценку ситуации, стратегии, общие рамки и политику. Это не означает, что Секретариат не полностью отслеживает осуществление и институционализацию преобразований, но в настоящий момент план осуществления не позволяет выявлять, определять и отслеживать прогресс по всем видам деятельности, направленным на проведение преобразований.

В текущем виде ПОВУ и вспомогательная таблица пригодны для представления отчетности надзорным органам, но не могут использоваться в качестве операционного инструмента, обеспечивающего предсказуемость и эффективное планирование мероприятий по срокам таким образом, чтобы гарантировать согласование различных задач и мероприятий реформы, осуществляемых в настоящее время на всех уровнях организации, а не только в ее штаб-квартире.

В результате этого планирование реформы структурно организовано таким образом, чтобы отчитываться о реформе в основном перед государствами-членами. Общие вехи реформы не подкрепляются подробными планами оперативной работы, в которых было бы указано: 1) что реально может быть сделано в период между двумя совещаниями Исполкома; 2) какие шаги и мероприятия по мониторингу должны быть предприняты в период между такими совещаниями руководящего органа. Это порождает тенденцию к снижению активности после совещаний руководящего органа и к авральная работе накануне таких совещаний, не обеспечивая более предсказуемой и планомерной деятельности. В результате этого консультативная работа и оценка проводятся в спешке, что может повлиять на качество выполненных работ и на поддержку заинтересованных сторон. Такое мнение в беседах с нами часто высказывали ПГД и региональные ДАФ.

Некоторые ОС наметили планы проектов в связи со своими инициативами (например, для инициативы по укреплению культуры оценки или стратегии коммуникации), но вместе с тем:

- они не осуществляются последовательно и не поддерживаются четкими указаниями ГПР по поводу разработки таких планов действий,
- они не сведены воедино ГПР в общем плане реформы,

- подготовка ОС планов осуществления проектов, обеспечивающих эффективное выявление рисков, взаимозависимостей и возможных узких мест в операционном и управленческом плане, не поставлена на систематическую основу.

Одновременный прогресс в осуществлении ряда инициатив (например, по 17 промежуточным результатам в рамках 9 различных инициатив, которые находятся в стадии реализации) будет породить растущую проблему координации и нагрузки на государства-члены и персонал по мере перехода реформы в стадию реализации. Как указано в разделе 7.2.2 выше, обеспечение активного участия государств-членов и персонала в реформе станет все более проблематичным. Несмотря на то, что ряд заинтересованных сторон, и прежде всего доноры, отмечали необходимость в скорых результатах, многочисленные отклики государств-членов, руководства и персонала ВОЗ неизменно указывают на то, что проведение реформы современными темпами либо должно требовать гораздо больших ресурсов, более предсказуемого планирования и более высокой нацеленности на управление преобразованиями, чем это имеет место сейчас, либо должно быть пересмотрено, чтобы государства-члены и персонал организации всегда сопровождали ее на этом пути. Так, хотя консультации на региональном и страновом уровне с целью выработки предложений по преобразованиям имеют место, они не оставляют достаточно времени для проведения внутренних обсуждений и глубокого осмысления замечаний, а следовательно не способствуют формированию чувства активной сопричастности к процессу реформ во всей организации.

Одновременный прогресс в осуществлении ряда инициатив (например, в отношении внутреннего контроля и управления рисками или стратегии в области людских ресурсов и потребности в укреплении страновых представительств) уже вызывает проблемы координации работы ограниченного круга ключевых субъектов реформы. По мере перехода этих инициатив в стадию практического осуществления нагрузка на государства-члены и Секретариат станет значительной, хотя оценка того, смогут ли эти заинтересованные стороны справиться с требуемой от них работой, не проводилась.

ГПР осознает эту проблему и уже разработала инструмент управления проектами, который на момент подготовки настоящего доклада находился в стадии апробации. Его демонстрация ГНО убеждает в том, что, хотя он и не является "волшебной палочкой", он способен устранить некоторые из отмеченных выше недостатков.

Все это, тем не менее, не решает проблемы недостаточных навыков управления проектами у заинтересованных сторон, участвующих в осуществлении реформы. Только один член ГПР имеет подготовку в области управления проектами и, согласно имеющейся информации, ни один из ОС не пользуется поддержкой опытных проектных менеджеров.

⇒ *В целом, существует острая потребность в укреплении краткосрочного и долгосрочного планирования и координации мероприятий реформы. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.2.*

## 7.2.4. Мониторинг программ реформ и отчетность

Кроме отчетности по отдельным инициативам, на уровне программного управления ключевым механизмом мониторинга для отслеживания и подготовки отчетности о ходе реформы служат доклады о ПОВУ, представляемые КПБАВ, НКНКЭ, Исполкому и ВАЗ.

Данный план сводит в пакет реформы весь комплекс инициатив, формируя программу реформы на базе цепочки результатов с определением соответствующего воздействия в каждой из четырех областей реформы, конечных результатов и КПИ для каждой из 11 инициатив, а также описанием поддерживающих промежуточных результатов (51) и конкретных результатов (143) со сроками их достижения и информацией об их текущем статусе.

До настоящего времени прогресс по каждому промежуточному и конкретному результату показывался в отчетности с указанием следующего статуса:

- предстоит начать: запланированные мероприятия еще не начаты
- осуществляется: запланированные мероприятия начаты, но не завершены
- завершено: запланированные мероприятия завершены и конечный результат достигнут
- постоянно: запланированные мероприятия начаты и включены в работу ВОЗ
- частично завершено: запланированные мероприятия были начаты, но не были завершены в изначально планируемый срок

Эта система обеспечивает известную прозрачность отчетности, представляемой государствам-членам. Насколько нам известно, ГПР рассматривает возможность использования в будущем определенных статусов, применяемых ГНО в настоящей оценке.

Как указано в разделе 7.2.3 выше, использование в качестве основы отчетности промежуточных и конкретных результатов делает обоснованную цепочку результатов реформы залогом эффективного мониторинга и достижения требуемых конечных результатов и воздействия.

По ряду аспектов цепочка результатов реформы и теория преобразований все еще дорабатываются:

- Показатели, измеряющие воздействие реформы на улучшение конечных результатов в области здравоохранения, достижение большей согласованности в глобальном здравоохранении и построение стремящейся к совершенству организации, представлены в Двенадцатой ОНР; однако связь между конечными результатами и воздействием не столь очевидна.
- Некоторые показатели достижения конечных результатов слабо связаны с результатами, которые они призваны количественно выразить: например, достижение конечного результата "согласованность укомплектования кадрами с потребностями на всех уровнях Организации" измеряется с помощью показателя "доля процессов найма на работу, завершенных в течение 180 дней", а конечный результат "управленческая подотчетность, транспарентность и управление рисками" измеряется с помощью показателя "доля организационных рисков с утвержденными и осуществленными планами реагирования".

- Исходные значения для девяти из 18 показателей достижения конечных результатов отсутствуют, а целевые значения отсутствуют для шести из 19 показателей достижения конечных результатов либо они выражены расплывчато (например, "постепенное улучшение").
- Логические связи между областями реформы и поддерживающими их промежуточными и конечными результатами не вписаны во внятную теорию преобразований.
- Промежуточные и конкретные результаты в основном имеют характер "Оценки и выработки стратегии" и "Разработки" (соответственно 33% и 51%). Это значит, что отчетность о достижении этих промежуточных и конкретных результатов может создавать ложное впечатление о быстром прогрессе реформы, тогда как на самом деле статус мероприятий не отслеживается.

В целом, цепочка результатов реформы не обеспечивает адекватную основу для отчетности.

Поскольку доклады прежде всего адресованы государствам-членам, отчетность строится в форме шестимесячного цикла представления обновленной информации, а не в форме постоянного мониторинга и управленческой отчетности, которая дополняла бы эти доклады более подробной и конкретной информацией, обеспечивающей эффективное внутреннее управление процессом реформирования.

Отчетность об общем прогрессе реформы также осуществляется на региональном уровне, хотя между регионами формат докладов различается от простого препровождения документов, подготовленных для Исполкома и КПБАВ, до целенаправленных докладов о воздействии и прогрессе реформы в данном конкретном регионе, как, например, доклад, подготовленный Европейским региональным бюро к совещанию Регионального комитета в 2013 году. В перспективе по мере охвата реформой различных уровней организации такая региональная отчетность станет ключевым фактором обеспечения надзора и поддержки на региональном уровне.

Система мониторинга реформы также не обеспечивает точной информации о том, как именно будет отслеживаться и контролироваться ход осуществления инициатив на региональном и страновом уровне. Хотя на ранних этапах разработки стратегии и инициатив это не столь существенно, по мере их воплощения в жизнь данный недостаток станет критическим. Это необходимо учесть при разработке инструмента управления реформой и при подготовке руководства для ответственных субъектов.

⇒ Система мониторинга и отчетности о ходе осуществления реформы нуждается в укреплении, и необходимо добиться такого положения, при котором работа по представлению отчетности о ходе мероприятий, реализации ожидаемых выгод, уменьшению рисков и использованию ресурсов проводилась бы не **от случая к случаю** (например, в связи с подготовкой доклада КПБАВ), а была поставлена **на постоянную основу** в поддержку управления и реализации. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.2. Связанная с этим рекомендация изложена в разделе 9.4.5.

### 7.2.5. Управление рисками и взаимозависимостями

ПОВУ содержит краткий раздел о взаимозависимостях и рисках, который при этом сформулирован в очень сжатой форме. До настоящего времени управление рисками и взаимозависимостями формально не являлось частью программного управления реформы.

С целью восполнить это упущение, ГПР подготовила комплексный план управления рисками реформы, в котором учтены основные риски по каждой инициативе и распределена ответственность и полномочия по смягчению всех таких рисков. Проект этого плана был представлен на совещании НКНКЭ 16-18 октября 2013 года.

Хотя речь идет о шаге в правильном направлении, необходимо отметить два ограничения: 1) из-за слабой культуры управления в организации определение ГПР общих рамок этой деятельности не будет достаточным; **2) очень многие высокие риски лежат в плоскости стратегического руководства, и, хотя Секретариат может содействовать некоторому смягчению этих рисков, ответственность и полномочия по их смягчению принадлежат государствам-членам.** Между тем, какая-либо четко прописанная процедура делегирования ответственности и полномочий по смягчению рисков соответствующим субъектам в настоящее время отсутствует.

В связи с этим следует также отметить необходимость совершенствования управления взаимозависимостями. Вышеупомянутый инструмент управления программами позволит ответственным субъектам выявлять взаимозависимости, относящиеся к их проектам.

Тем не менее, еще только предстоит ответить на следующие вопросы:

- Как будут организованы консолидация, мониторинг, управление и отчетность в отношении взаимозависимостей на программном уровне?
- Как будет осуществляться коммуникация между всеми сторонами, которых затрагивают такие взаимозависимости?
- Как будут определяться, согласовываться и осуществляться планы действий по управлению взаимозависимостями?
- Как будет налажено управление взаимозависимостями между отдельными инициативами по реформированию (например, между финансированием административно-управленческой деятельности и диалогом о финансировании) или между внешними по отношению к реформе мероприятиями и инициативами (например, между подотчетностью и внешним контролем и перспективами ГСУ).

Совершенствование управления взаимозависимостями имеет важное значение, поскольку взаимозависимости выходят за рамки отдельных инициатив. Для решения вопроса о взаимозависимостях, возможно, потребуется организовать ряд специальных совещаний и механизмов связи, а также выделить на эти цели соответствующие ресурсы и управленческие функции, которые не были предусмотрены в начале проекта. Кроме того, субъекты, "отвечающие" за каждую взаимозависимость могут не до конца осознавать воздействие или взаимосвязи с другими инициативами, что также может потребовать четкого определения таких связей и эффективного обмена информацией.



⇒ *Насущно необходимо усовершенствовать управление рисками и взаимозависимостями и включить эти вопросы в процессы мониторинга и отчетности по программе реформы. Организация также должна найти способы передать ответственность по смягчению рисков для стратегического руководства на тот уровень, с которого надлежит решать эти вопросы, а именно на уровень государств-членов. Соответствующие рекомендации представлены в разделах 9.1.3 и 9.4.*

## 7.2.6 Управление ресурсами и подготовка бюджетов

### Подготовка бюджетов

Бюджет реформы на 2012-2013 годы был первоначально подготовлен в январе 2012 года в рамках определения плана осуществления с промежуточными результатами, согласованными государствами-членами после Сто тридцать второй сессии Исполкома. Каждый ответственный субъект определил свои потребности в ресурсах в соответствии с этими промежуточными и конкретными результатами, и представленные сметы были рассмотрены ГПР. Существенная часть потребностей приходилась на набор дополнительных сотрудников для Управления кадров, ПКРККР и СВН.

Консолидированные дополнительные потребности в ресурсах были оценены в бюджете в сумме 19,8 млн. долл. США, включая:

- расходы по персоналу для ГПР
- постепенное увеличение числа сотрудников, занимающихся осуществлением инициатив по реформированию
- расходы на мероприятия по линии этих инициатив

В бюджете реформы не учтено следующее:

- время, которое тратят на осуществление деятельности по реформированию существующие сотрудники ВОЗ, не входящие в состав ГПР
- расходы на реструктуризацию или прекращение отдельных видов деятельности, которые могут возникнуть в связи с конкретными инициативами
- текущие издержки в связи с мероприятиями по реформе, например новые должности в СВН, ПКРККР или в новом подразделении по этике и соблюдению требований
- экономия от выигрыша в эффективности благодаря реализации инициатив по реформированию

В период с января по май 2012 года был произведена рекалькуляция расходов, которая позволила снизить сметные расходы до 17,8 млн. долл. США за счет отсрочки набора персонала или переноса сроков начала осуществления отдельных инициатив.

На момент подготовки настоящего документа деятельность по реформе на 2014-2015 годы включена в ПБ и заложена в процессы операционного планирования. Теперь ГПР предстоит решить задачу адекватного включения мероприятий и конкретных результатов по поддержке реформы в планы ОС, а также четкого отграничения расходов на деятельность по проектам, охватываемым реформой, от текущих издержек, вызванных проведением самой реформы. Примечательно, что "совещания ОС" для согласования и гармонизации управления рисками, подготовки бюджетов, планирования и обсуждения

взаимозависимостей не проводились. Также неясно, как именно в рамках такого операционного планирования осуществляется консолидация мероприятий по реформе на региональном и страновом уровнях. По этой причине ГНО не в состоянии оценить достаточность выделенных ресурсов.

## **Финансирование**

Первоначально заложенная в бюджет на 2012-2013 гг. смета в объеме 19,8 млн. долл. США была использована в 2012 г. для составления краткого предложения по финансовому обеспечению. Исходя из этого, несколько доноров предоставили к настоящему времени добровольные взносы в размере 9 млн. долл. США, из которых 5 млн. долл. США уже распределено. Еще 5 млн. долл. США были выделены ГД ответственным субъектам реформы за счет СОДВ.

В общей сложности, несмотря на более медленное, чем предполагалось, расходование средств, нехватка финансирования на сегодняшний день составляет 5,7 млн. долл. США, и мобилизация такого недостающего финансирования будет иметь решающее значение с учетом масштабности мероприятий по реформе, запланированных на 2014-2015 годы.

⇒ Поскольку деятельность по реформированию финансируется в основном из добровольных взносов, важно гарантировать наличие достаточных средств для осуществления и поддержания программы реформы на все время ее проведения. Это может стать непростой задачей, поскольку доноры не проявили особого интереса к финансированию категории б. Между тем, целенаправленное финансирование мероприятий по реформе следует рассматривать как инвестицию в жизнеспособность организации в будущем.

## **Отслеживание, мониторинг и учет расходов**

Оперативное управление бюджетом реформы делегировано бюджетным центрам каждого ответственного субъекта. По имеющейся у нас информации, это вызывало обеспокоенность некоторых ОС, которые не хотели выходить за пределы своих бюджетных лимитов и полномочий.

Это также создает проблемы для ГПР в плане управления и мониторинга. Расходы на реформу в 2012-2013 гг. проведены лишь одной строкой плана работы бюджетного центра. Для разнесения этих совокупных расходов по конкретным результатам, указанным в ПОВУ, от ГПР требуется проведение трудоемкого анализа.

Как представляется, в 2014-2015 гг. ситуация улучшится, поскольку все конкретные результаты реформы будут прописаны в операционных планах и будут отслеживаться в ГСУ. Однако отсутствие системы регистрации сотрудниками затрат своего рабочего времени не позволяет полностью оценить расходы на деятельность по осуществлению реформы.

Пересмотр прогнозов проводится в январе и мае перед каждым совещанием Исполкома, и его результаты представляются на рассмотрение КПБАВ как часть обновленной информации о ходе реформы. Насколько нам известно, в январе 2014 г. КПБАВ будет представлен доклад за 2013 г. и план на 2014 год. ГПР также представляет НКНКЭ четыре месячных доклада. Помимо этого, ГПР не проводит какого-либо консолидированного и постоянного мониторинга расходов на реформу.

- ⇒ *Управление ресурсами сопряжено с необходимостью решения ряда задач, касающихся:*
- *Адекватной оценки и планирования мероприятий в рамках реформы*
  - *Оценки совокупной стоимости осуществления реформы в отличие от дополнительных расходов, нуждающихся в покрытии*
  - *Соотнесения расходов с конечными результатами деятельности по реформе*
  - *Учета финансовой эффективности и экономии от осуществления инициатив по реформированию.*
- Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.4.2.*

## 7.2.7 Обеспечение качества и оценка

Хотя обеспечение качества и оценка по сути являются разными процессами, для краткости в настоящем разделе они рассматриваются вместе.

Консультации, проводимые в связи с каждой инициативой (например, с сетями ДУП/ДАФ) в целях рассмотрения промежуточных и конкретных результатов, также обеспечивают механизм управления качеством, хотя при этом нет формальной процедуры, гарантирующей отражение и учет в окончательных конкретных результатах информации, полученной по каналам обратной связи.

Наконец, включение в НКНКЭ пункта повестки дня, связанного с реформой, позволит ему осуществлять надзор над процессом обеспечения качества. Тем не менее, информация, предоставляемая НКНКЭ, сходна с информацией, предоставляемой государствам-членам. Чтобы НКНКЭ играл значимую роль, следует обеспечить предоставление ему конкретной и независимой информации о прогрессе реформы. Одним из шагов в этом направлении стала недавняя презентация реестра рисков реформы на сессии НКНКЭ 16-18 октября 2013 года.

Однако помимо этого отсутствует какой-либо официально установленный и имеющий отношение к реформе стандарт менеджмента качества, а также соответствующие процедуры и роли, которые описывали бы характер, сроки проведения, рамки и масштабы планируемых мероприятий по обеспечению качества, его оценке и учету полученных результатов в дальнейшей работе. Нет и центра координации содержания и качества деятельности по каждой инициативе в рамках реформы, который обеспечивал бы достижение реальной отдачи, не ограничиваясь формальной фиксацией достижения промежуточных результатов. Это может привести к недостаточной согласованности при осуществлении реформы по разным направлениям.

Независимые процедуры оценки предусматривают независимую оценку первого и второго этапов реформы. Позволяя получить ценную информацию извне, такие процедуры могут быть недостаточно оперативными для постоянного совершенствования и укрепления культуры извлечения уроков. Также необходимо отметить, что в настоящее время не запланирована оценка третьего этапа реформы, посвященная ее достижениям на уровне воздействия и конечных результатов.

Мы считаем, что для обеспечения постоянной и своевременной обратной связи необходимо внедрить постоянные процессы обеспечения качества и регулярной оценки. Они могут осуществляться в форме независимых проверок качества программного управления, а также оценки качества промежуточных результатов и конкретных результатов по каждой инициативе. В конце каждого двухгодичного цикла также следует предусмотреть проведение совокупной оценки осуществления реформы с точки зрения воздействия и конечных результатов. При этом необходимо избежать излишней нагрузки на Секретариат, чтобы не отвлекать его от проведения реформы как таковой.

- ⇒ *Необходимо определить процессы и структуры обеспечения качества и оценки.*  
*Соответствующие рекомендации изложены в разделах 9.1.3 и 9.4.4.*

## 8. Управление преобразованиями и коммуникация

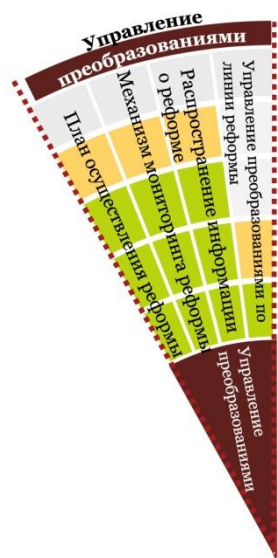
### 8.1. Справочная информация

**Управление преобразованиями и коммуникация** определяют успех любой инициативы, направленной на преобразования, ускоряя достижение выгод, способствуя "закреплению" преобразований и обеспечивая их устойчивость. С этой целью применяется целый ряд мер и методов управления преобразованиями и коммуникацией. Такие меры имеют сквозной характер и охватывают весь жизненный цикл преобразований.

Как упоминалось в разделе 7 выше, деятельность по управлению преобразованиями и программами в целях реформы подпадает под категорию управления преобразованиями реформы и организуется Группой по поддержке реформы.

В данном разделе оценки анализируются конкретные вопросы, касающиеся лидерства и постановки стратегических целей, сети агентов преобразований, управления коммуникационной работой и взаимодействием с заинтересованными сторонами, оценки воздействия и управления служебной деятельностью. Особое внимание в разделе уделяется результатам анкетирования сотрудников, проведенного в сентябре – начале октября 2013 года.

### 8.2. Состояние



ПОВУ предусматривает два результата работы, подкрепляющих собой управление преобразованиями реформы. Первым результатом является стратегия коммуникаций и привлечения к сотрудничеству внешних и внутренних заинтересованных сторон, направленная на поддержание информированности, доверия и приверженности. Данный документ был выпущен в виде проекта в октябре-ноябре 2012 года. В нем содержится план коммуникационной деятельности на период с октября 2012 года по июнь 2013 года. Вторым результатом является организационная система управления преобразованиями, которая представляет собой трехстраничный документ, в основном содержащий ссылки на ПОВУ, механизм мониторинга и вышеуказанную стратегию коммуникаций и привлечения к сотрудничеству.

На практике в ходе интервью подтвердилась приверженность реформе со стороны выборного руководства ВОЗ в ШК и на региональном уровне. Определенная, хотя и различная степень участия в реформе наблюдается со стороны руководителей высшего звена в ШК, а также на уровне регионов и стран. Несмотря на наличие этих важнейших предпосылок успеха, нерешенной остается задача взаимодействия с техническими директорами и ПВ.

Существующие в структуре управления ВОЗ пробелы призвана восполнить модель, предусматривающая привлечение помощников Генерального директора, региональных директоров и директоров на всех трех уровнях к руководству различными целевыми и рабочими группами реформы.

В число мер по повышению информированности вошли подготовка инфографики о реформе, выпуск трех бюллетеней, а также новостных онлайн-материалов о реформе ВОЗ, практика взаимодействия

с государствами-членами через приложение SharePoint и использование видеоконференций для привлечения удаленных районов к началу в июне 2013 г. диалогу по финансированию. Со стороны Секретариата наблюдается твердая готовность и впредь повышать качество коммуникационной работы по вопросам реформы ВОЗ.

По целому ряду направлений реформы (таких как УОР, мобильность, функции подразделений по поддержке стран, обучение навыкам дипломатии в сфере глобального здравоохранения) получил распространение опыт, накопленный в нескольких регионах, что повышает уровень доверия в других регионах и способствует признанию реформы, которая в противном случае воспринималась бы как навязанная штаб-квартирой.

После успешной начальной работы с государствами-членами усилия в области преобразований и коммуникационной работы теперь переориентируются на сотрудников всех уровней Организации. Результаты анкетирования сотрудников и интервью с рядовыми сотрудниками и руководителями свидетельствуют в пользу продолжения работы по расширению охвата процесса, повышению приверженности и обеспечению должного воздействия реформы на Организацию.

Существенным пробелом является отсутствие тщательной оценки как желательных, так и нежелательных воздействий преобразований на каждую из групп заинтересованных сторон, на основании которой можно было бы планировать мероприятия по управлению преобразованиями и коммуникации и обеспечивать их действенность.

### **8.2.1. Лидерство и постановка стратегических целей**

Усилия, направленные на выработку четкой стратегии реформы, последовательно предпринимаются начиная с 2011 г.; их побудительным мотивом явилось растущее осознание в 2010 году того, что для преодоления стоящих перед ВОЗ финансовых трудностей необходим целостный подход к решению стоящих перед Организацией будущих задач.

Доводы в пользу преобразований и выработки стратегии реформы были наилучшим образом сформулированы во вступительном обращении Генерального директора к специальной сессии Исполкома в ноябре 2011 г. (EBSS/2/INF.DOC./9), а также в представленном на той же сессии докладе "Реформы ВОЗ для здорового будущего" (EBSS/2/2). Свидетельством приверженности ГД курсу, с которым будет ассоциироваться ее пребывание на посту, служат не только ее многочисленные обращения к государствам-членам, но и финансовые средства, выделенные на цели реформы, а также то внимание, которое руководитель Организации уделяет процессу реформы. Сама реформа во многом является личной заслугой ГД. Несмотря на положительное значение данного обстоятельства, в дальнейшем один из вызовов будет связан именно с окончанием срока полномочий ГД и тем, как это повлияет на возможности для институционализации ключевых достижений реформы до окончания срока ее пребывания в должности в июне 2017 г. и доведения начатой работы до успешного завершения уже при новом руководителе.

Интервью с региональными директорами позволили в целом убедиться в их готовности следовать курсу реформы; именно региональные бюро выступили авторами целого ряда инициатив по реформированию, таких как определение ролей различных уровней Организации в ЕРБ, планирование по принципу "снизу вверх" в ВСРБ или политика мобильности в ЗТОРБ.

При отсутствии "командно-административных" отношений между ГД и РД, форумом для выработки и согласования общего видения и направлений реформы служит ГПП, описанная в разделе 7.2.1 выше. Ее недавнее учреждение (в марте 2012 г.) во многом способствовало согласованию позиций руководства в регионах и ШК и признанию РД своей ответственности за реформу. Некоторые из опрошенных РД высказали практические предложения о том, как можно повысить эффективность ГПП.



Еще одним направлением дальнейших усилий является согласование позиций ГПП и ПГД. К настоящему моменту проведено лишь одно внеплановое совещание с участием подобного расширенного состава руководителей. В дальнейшем представляется целесообразным проводить совещания такой группы на регулярной основе в духе повышения согласованности и взаимной ответственности за реформу.

⇒ *Со стороны руководства на глобальном и региональном уровне имеется явная и демонстрируемая приверженность реформе. Данная важная предпосылка успеха уже присутствует.*

## 8.2.2. Сеть агентов преобразований

Основной состав сети внутренних агентов преобразований определяется относительно просто и включает в себя:

- *Высший руководящий и управленческий состав:* сюда относятся ГД, РД, ЗГД и КГД, которых можно рассматривать в качестве субъектов, ответственных за пакет реформ в целом. Данная группа имеет возможности регулярно и непрерывно формулировать и продвигать повестку дня реформы.
- *Ответственные субъекты инициатив по реформированию:* 11 человек. Интервью с представителями этой группы продемонстрировали их достаточно глубокую вовлеченность в процесс реформы. Учитывая их ключевую роль для процесса реформы, важнейшее значение имеет обеспечение их полноценного и непрерывного участия в руководстве реформой. Одним из актуальных вопросов является то, насколько эффективную поддержку эти агенты преобразований получают от ГПП и других функций (в частности, КГД, ГОР/ПКРККР) при достижении ими промежуточных и конкретных результатов, особенно в области коммуникации и поддержания надлежащих форумов для координации их деятельности. Соответствующая рекомендация содержится в разделе 9.4.3.
- *ПГД и ДУП:* 14 человек. Хотя представители данной группы формально вовлечены в процесс реформ и, в частности, активно участвовали в реформировании программ, в ходе интервью нами были получены различные мнения относительно качества и своевременности их участия. Несколько ПГД отметили, что, хотя с ними официально консультировались по поводу некоторых предложений в области реформы, им не было предоставлено достаточно времени на осмысление их содержания и подготовку продуманных заключений. Также выражались сомнения по поводу того, действительно ли представленные мнения были учтены в окончательных предложениях и планах. Кроме того, внедрение сетей по категориям оказывает наибольшее воздействие именно на эту группу. Соответствующая рекомендация содержится в разделе 9.4.3.
- *Директоры в структуре ГОР и ДАФ:* данная группа из 14 человек активно участвует в процессе реформы, в основном на уровне управленческих и программных областей. Согласно результатам анкетирования, 87% из 17 должностных лиц уровня Д1-Д2, в основном категории 6, были согласны или полностью согласны с тем, что реформа ВОЗ позволит Организации больше "соответствовать своему назначению" в будущем. 80% были согласны или полностью согласны с тем, что текущие усилия в области реформы повысят эффективность Организации, и никто из опрошенных не отрицал, что получал от руководства достаточно информации о процессе реформы, а две трети опрошенных были согласны или полностью согласны с тем, что знают, что от них ожидается для обеспечения успеха реформы. Данные ответы свидетельствуют о высокой степени участия и поддержки.
- *Директоры технических программ и подразделений:* 64 человека в ШК и регионах. На данную группу в наибольшей степени повлияют – положительно или отрицательно – изменения, касающиеся приоритетов программ, распределения ресурсов, укрепления подотчетности,



управления на основе результатов и координации деятельности по мобилизации ресурсов. Проведенные нами интервью с директорами продемонстрировали, что степень поддержки реформы варьируется среди них в широких пределах. Из 25 технических сотрудников уровня Д1-Д2, ответивших на вопросы анкеты, лишь 56% представителей данной группы согласны или полностью согласны с тем, что понимают, что от них ожидается для обеспечения успеха реформы. Менее половины считают, что реформа положительно скажется на медико-санитарных результатах и работе национальных систем здравоохранения, и лишь 39% согласны с тем, что реформа ВОЗ расширит возможности для обеспечения их программного направления более предсказуемым и стабильным финансированием. Из интервью также ясно следует, что данная группа директоров не получает в достаточном объеме информации (например, тезисов), позволяющей разъяснять ключевые принципы реформы или отвечать на вопросы сотрудников;

- *ПВ*: 150 человек. Данная группа наиболее удалена от ШК и регионов, однако именно от нее будет в конечном счете зависеть успех реформы. Интервью с 12 ПВ продемонстрировали, что они в целом поддерживают повестку дня реформы. Вместе с тем в ходе интервью стало очевидно, что представители данной группы в настоящее время мало участвуют в работе целевых групп по реформе и знают о реформе лишь немного больше основной массы сотрудников. Соответственно, они не чувствуют себя в состоянии взять личную ответственность за реформу на своем уровне, и это ограничивает их способность убедительно разъяснять актуальные составляющие реформы сотрудникам, государствам-членам и другим субъектам здравоохранения на национальном уровне. Данное обстоятельство повлияет на процесс внедрения инициатив по реформированию на местах и укрепления позиций ВОЗ среди субъектов здравоохранения на местном уровне.

⇒ *Общий успех начальных этапов реформы зависит от ограниченной группы из 250 конкретных лиц.*

⇒ *Хотя большинство агентов преобразований убеждены в необходимости реформы и проявляют вовлеченность и поддержку, повышенное внимание следует уделить техническим директорам и ПВ. Соответствующие рекомендации изложены в разделах 9.3.3 и 9.3.4.*

Менее ясной представляется ситуация с сетью агентов преобразований, взаимодействующих с государствами-членами. Среди них помимо руководящей роли Секретариата можно выделить следующих агентов преобразований:

- Специальный представитель по диалогу по вопросам финансирования и взаимодействия с негосударственными субъектами: данный мандат играет важную роль в содействии достижению консенсуса между государствами-членами по вопросам будущего финансирования ВОЗ;
- члены НКНКЭ: НКНКЭ может представлять ценные мнения внешних сторон в своих докладах КПБАВ и Исполкому;
- отдельные делегаты или представители государств-членов, заинтересованные в конкретных инициативах;
- ПВ: в силу своей близости к министерствам здравоохранения ПВ могут играть важную роль в пропаганде реформы и содействии государствам-членам в подготовке к заседаниям Исполкома, ВАЗ и РК, что позволяет обеспечивать необходимую направленность на принятие решений.

Данная работа характеризуется разрозненностью и отсутствием систематического подхода к построению сети агентов преобразований, взаимодействующих с государствами-членами.

⇒ Основной организующей силой сети агентов преобразований выступает Секретариат, и это ограничивает способность сети воздействовать на поведение государств-членов и их приверженность реформе. Результатом этого является отсутствие противодействия тем рискам в области стратегического руководства, которые могут повлиять на успех реформы. Для противодействия этим рискам потребуются новаторские подходы, позволяющие перенести центр влияния, ответственности и подотчетности на сторону государств-членов. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.5.

### **8.2.3. Управление коммуникацией и деятельностью заинтересованных сторон**

Стратегия коммуникаций и привлечения к сотрудничеству внешних и внутренних заинтересованных сторон была выпущена в виде проекта в октябре-ноябре 2012 года. Ею целью является поддержание информированности, доверия и приверженности. Она включает план коммуникационной деятельности на период с октября 2012 года по июнь 2013 года. Также была формализована краткая организационная система управления преобразованиями, в основном содержащая ссылки на ПОВУ, механизм мониторинга и стратегию коммуникаций и привлечения к сотрудничеству.

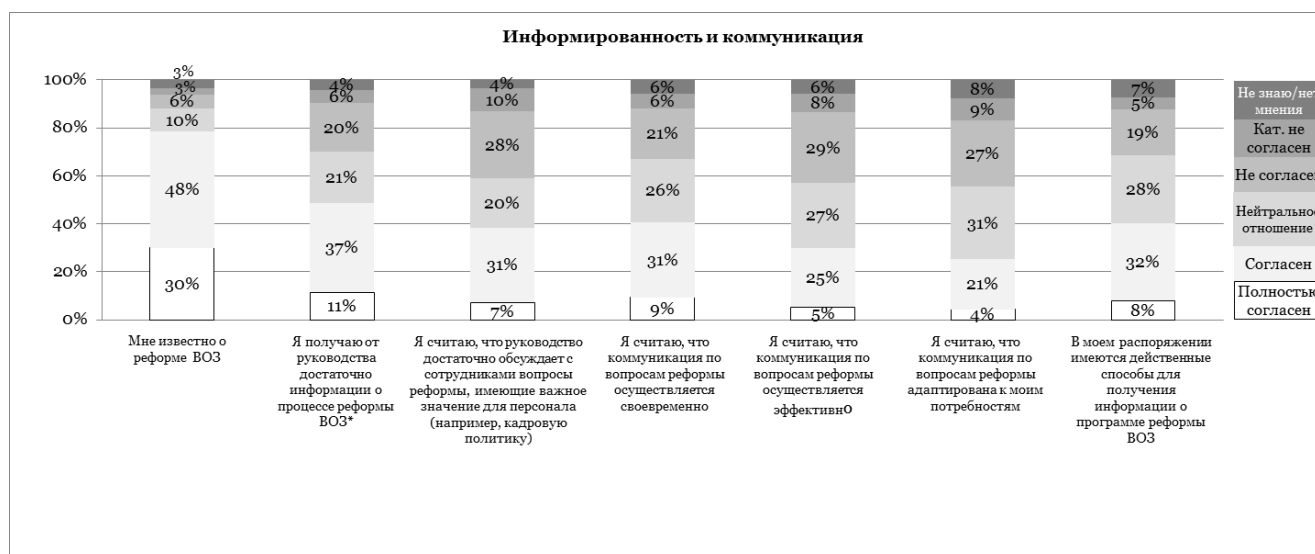
Государства-члены и сотрудники Организации являются адресатами ряда коммуникационных мероприятий. Они, в частности, включают:

- веб-сайт о реформе, содержащий все посвященные реформе официальные документы;
- инфографика, наглядно представляющая цели и направления реформы и соответствующие инициативы;
- бюллетень Change@WHO, к настоящему моменту насчитывающий три выпуска;
- брифинги помощников ГД для своих групп;
- брифинги региональных директоров для своих групп.

При анализе имеющихся коммуникационных материалов нами было отмечено, что до последнего времени они разрабатывались в первую очередь для государств-членов, а затем повторно использовались для внутренних нужд без учета потребностей отдельных заинтересованных сторон. После успешной начальной работы с государствами-членами усилия в области преобразований и коммуникации в настоящее время переориентируются в сторону сотрудников всех уровней Организации. Анкетирование позволило сделать важные выводы относительно коммуникационной работы по вопросам реформы.

Вначале нами был задан ряд вопросов, касающихся коммуникации по вопросам реформы. Полученные результаты в обобщенном виде представлены на **Рисунке 4** ниже:

**Рисунок 4 Обобщенные ответы на вопросы об информированности и коммуникации по вопросам реформы**



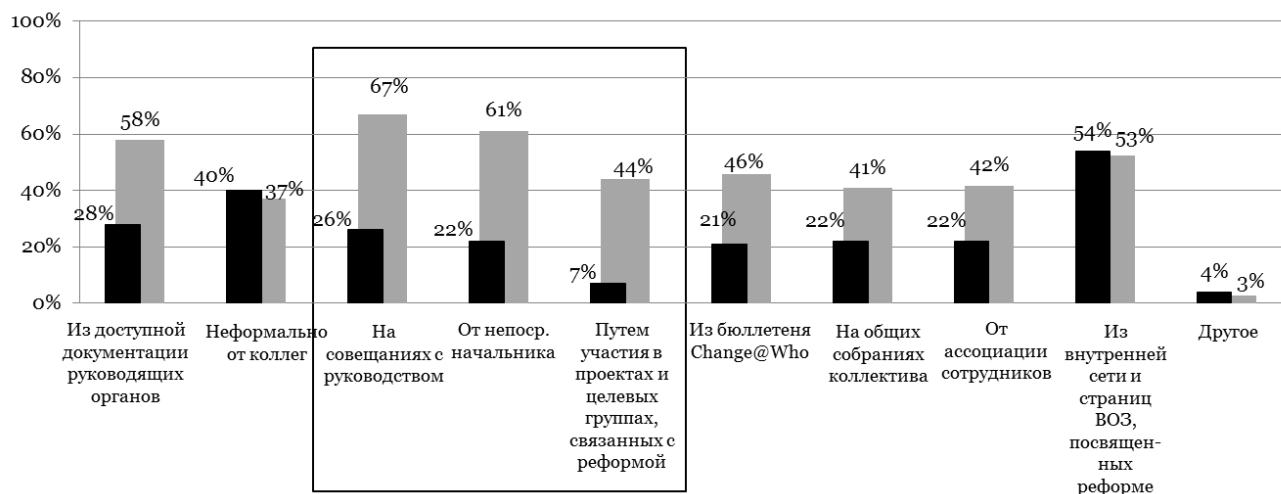
На основании данного графика можно сделать следующие наблюдения:

- Во-первых, менее половины (48%) респондентов согласны или полностью согласны с тем, что получают достаточно информации о процессе реформы от руководящего состава ВОЗ, при этом более высокая доля таких ответов была получена в регионах АФРБ (65%), ЮВАРБ (56%) и ЗТОРБ (54%), а более низкая – в АМРБ (40%) и ВСРБ (33%).
- Во-вторых, лишь 40% респондентов согласны или полностью согласны с тем, что коммуникация по вопросам реформы осуществляется своевременно, и лишь 30% - с тем, что она осуществляется эффективно. Самые высокие доли таких ответов были получены в регионах АФРБ и ЗТОРБ, а самые низкие – в ШК, за которой следуют регионы АМРБ и ВСРБ.
- В-третьих, относительно содержания коммуникации по вопросам реформы лишь 25% респондентов полагают, что она адаптирована к их потребностям, и 38% считают, что руководство достаточно обсуждает с сотрудниками вопросы реформы, имеющие важное значение для персонала (например, кадровую политику). Самая высокая доля таких ответов была получена в регионах АФРБ и ЗТОРБ, а самая низкая – в ШК и регионах ЮВАРБ, АМРБ и ВСРБ. В ходе интервью с сотрудниками на всех уровнях Организации высказывалось мнение о том, что в ходе коммуникации освещается в первую очередь процесс реформы или лишь во вторую - содержание и последствия инициатив по реформированию. Данное мнение чаще всего высказывали представители технического персонала и руководства.

Основными источниками информации о реформе для сотрудников являются внутренняя сеть и Интернет-страницы ВОЗ, посвященные реформе (просматриваются 54% респондентов), а также неофициальные обсуждения с коллегами (40%), т.е. механизмы, недостаточно приспособленные для обеспечения вовлеченности в процесс реформы и ее поддержки. Только 26% респондентов сообщили, что получают обновленную информацию в основном на совещаниях с руководством, 22% - от непосредственного начальника и 7% - путем участия в работе проектов и целевых групп, связанных с реформой. Данная картина резко отличается от высказанных сотрудниками предпочтений по поводу того, как они хотели бы получать информацию о реформе. В качестве желательных источников информации 67% респондентов назвали сводки на совещаниях с руководством, 61% - своего непосредственного начальника и 44% - участие в работе проектов или целевых групп.

## Рисунок 5. Обобщенные ответы на вопросы об основных источниках информации о реформе

Как я получаю основную информацию о реформе ВОЗ / Как я хотел бы получать информацию о реформе



При этом неожиданным образом в ходе интервью с сотрудниками и руководящим составом отмечался переизбыток информации о реформе, который по мнению некоторых респондентов не позволяет уделять должного внимания содержательной и технической стороне деятельности ВОЗ.

⇒ Результаты анкетирования сотрудников и интервью с рядовыми сотрудниками и представителями руководящего состава свидетельствуют о необходимости предпринять дополнительные усилия для перехода от коммуникаций в режиме широкого оповещения и распространения информации к адресному информированию в соответствии с потребностями той или иной аудитории и надлежащему взаимодействию с сотрудниками. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.2.

### 8.2.4. Готовность к преобразованиям и оценка воздействий

Оценка организационного воздействия призвана придать целенаправленный характер мероприятиям в области преобразований и обеспечить их соответствие уровню и типу порождаемых преобразованиями воздействий. Она в первую очередь предполагает выявление воздействий, оказываемых преобразованиями на людей, структуры, процессы и системы, при одновременном осмыслении и документировании того, что является новым, что следует прекратить и что следует продолжать.

Такая оценка должна сопровождаться комплексной оценкой готовности Организации к преобразованиям, включающей анализ таких предпосылок успеха преобразований, как четкость формулировки практических выгод, степень вовлечения конечных пользователей, навыки и культура управления.

В совокупности оценка готовности к преобразованиям и оценка воздействий позволяют определить воздействия, возможные риски, связанные с преобразованиями, и возможности Организации по воплощению преобразований в жизнь, и на основе этого запланировать мероприятия по управлению

коммуникацией, рисками и преобразованиями, необходимые для корректировки поведения людей и перехода к новым методам работы.

⇒ *Нами не было обнаружено свидетельств проведения всесторонней оценки желаемого или предполагаемого воздействия каждой из инициатив по реформированию на персонал ВОЗ и сотрудников различных уровней, которая служила бы отправной точкой для выработки стратегий коммуникации, управления рисками и преобразованиями. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.1.*

## 8.2.5. Профессиональная подготовка

Возникающие в связи с реформой потребности в профессиональной подготовке подразделяются на две категории: потребности в формировании базовых навыков, необходимых для осуществления реформы в целом, и потребности, связанные с конкретными инициативами.

В том что касается первой категории потребностей, ВОЗ в ходе реформы стремится внедрять новые методы работы, продолжая применять традиционные способы выполнения задач. Данную проблему иллюстрируют недостатки, выявленные в управлении проектами, планированием, рисками, преобразованиями и коммуникацией. Как уже упоминалось, значительным сдерживающим фактором является то, что Группа по поддержке реформы стремится выполнять взятую на себя масштабную задачу при наличии лишь одного сотрудника, имеющего специальную подготовку в области управления проектами. При этом нам не удалось удостовериться в наличии плана подготовки сотрудников Группы по поддержке реформы, ответственных субъектов или агентов преобразований по вышеперечисленным вопросам.

В отношении второй категории потребностей было проведено несколько разовых инициатив, направленных на формирование у сотрудников необходимых навыков. В марте 2013 г. при участии 24 сотрудников, 75% которых представляли страновые бюро, было проведено обучение методам коммуникации в чрезвычайных ситуациях, которое было организовано в ответ на рекомендации Комитета по обзору в отношении функционирования ММСП (2005 г.) в связи с пандемией гриппа А (H1N1) - 2009 в целях укрепления стратегической коммуникации при реагировании на пандемии. Кроме того, для координаторов, не занимающихся коммуникационной работой, а именно специалистов по мобилизации ресурсов и персонала страновых бюро, было проведено обучение по вопросам коммуникации в области медико-санитарного просвещения. Помимо этого, начиная с 2012 года организуется специализированный курс для ПВ "Навыки дипломатии в сфере глобального здравоохранения". Курс призван усовершенствовать дипломатические навыки ПВ, имеющие важнейшее значение для работы с широким кругом заинтересованных сторон в сложных политических условиях.

Вместе с тем вышеприведенные примеры являются, судя по всему, исключениями. Лишь немногие из остальных ОС запланировали в рамках своих инициатив учебные мероприятия и выделили на них бюджетное финансирование. Кроме того, порождаемые реформой потребности в обучении не распределены по категориям заинтересованных сторон. В настоящее время ПОВУ предусматривает в общей сложности три учебных мероприятия, имеющих отношение к реформе, а именно подготовку новых членов Исполкома, обучение ПВ навыкам дипломатии в сфере глобального здравоохранения и серию курсов по вопросам коммуникации для персонала, проводящихся во всех регионах ВОЗ. В свою очередь, регионы также организовали ряд собственных учебных мероприятий в связи с реформой. Примерами этого служат проведенные в ЗТОРБ курсы по мобилизации ресурсов для пяти страновых бюро и курсы по вопросам коммуникации для страновых координаторов региона (2013 г.); обучение 300 сотрудников, посвященное новому механизму управления рисками АМРБ (2013 г.), и обучение ПВ этого

региона навыкам лидерства. В бюджете реформы отсутствует консолидированная статья расходов на учебные мероприятия, хотя ряд ответственных субъектов предусмотрели некоторые учебные мероприятия в рамках своих инициатив по реформированию (например, по вопросам укрепления внутреннего ревизионного потенциала на региональном и страновом уровне).

⇒ Конкретные результаты и мероприятия реформы должны в большей степени учитывать потребности в профессиональной подготовке. Соответствующая рекомендация изложена в разделе 9.3.1.

### **8.2.6. Сферы подотчетности, стимулы и управление служебной деятельностью**

Вопросы индивидуальной подотчетности и управления служебной деятельностью в ходе реформы не получили всестороннего отражения в СУСД - механизме Секретариата по управлению служебной деятельностью. Так, в СУСД не всегда включаются конкретные и промежуточные результаты реформы, а задачи не обсуждаются с ГПР и не доводятся до ее сведения, что не позволяет последовательно согласовывать задачи между всеми сторонами.

Помимо ОС, другие группы, входящие в сеть агентов преобразований, в первую очередь ДУП, ДАФ, ПВ и технические директора в настоящее время не получают прямых указаний о том, как проводить реформу в жизнь на своем уровне. Данная работа имеет скорее стихийный, нежели систематический характер. Более активно инициативу проявляют те, кто имеет повышенный интерес к повестке дня реформы. Конкретные результаты ответственных субъектов пока не включены в их СУСД и, соответственно, подотчетность за достижение результатов реформы никак не связана с выполнением служебных обязанностей. Соответствующая рекомендация содержится в разделе 9.4.3.



## 9. Рекомендации

В настоящем разделе мы представляем рекомендации, основанные на информации, полученной в процессе оценки. Мы сформулировали четыре всеобъемлющих рекомендации и действия по поддержке их успешного осуществления.

Первая рекомендация в отношении "Сопричастности и ответственного подхода государств-членов" относится к их **двойной ответственности за успех реформы**. Необходимые стратегические преобразования возможно осуществить, только если государства-члены возьмут на себя такую ответственность. Таким образом, первая рекомендация адресована этой ключевой группе заинтересованных сторон.

Вторая рекомендация, касающаяся **улучшения управления выгодами реформы** на основе четко сформулированной теории преобразований, относится к укреплению системы мониторинга реформы и соответствующему пересмотру приоритетов мероприятий по реформированию. Эта рекомендация прежде всего адресована ГПР и ГПП, но она также нуждается в одобрении со стороны государств-членов.

Третья рекомендация по **разработке и развертыванию плана управления преобразованиями** направлена на обеспечение активного управления преобразованиями и прежде всего адресована ГПР и ОС.

Четвертая рекомендация относится к **укреплению программного управления реформой** и прежде всего адресована ГПР.

Комплексное осуществление этих рекомендаций позволит преодолеть большинство препятствий на пути преобразований, выявленных в ходе оценки.

### 9.1. Рекомендация 1: Сопричастность и ответственный подход государств-членов

Являясь основными источниками финансирования, субъектами принятия решений и бенефициарами услуг ВОЗ, государства-члены отвечают не только за общий надзор за осуществлением реформы. Они играют важнейшую индивидуальную и коллективную роль в обеспечении успеха реформы. Это в особенности относится к областям реформы, связанным с программами и общим руководством.

В то время как ответственность за поиск решений большей части "тяжелых задач" реформы возлагается на Секретариат, роль государств-членов в проведении реформы может быть поделена на три области: выполнение ими своей обязанности действовать в интересах Организации, в особенности посредством достаточного финансирования; содействие успеху реформы стратегического руководства посредством вывода директивной деятельности на более высокий стратегический уровень; и усилия, направленные на обеспечение действенного и эффективного надзора за реформой.

### 9.1.1. Финансовая ответственность и обязанность соблюдать интересы

Усилия, предпринимаемые Секретариатом в целях повышения гибкости, предсказуемости и согласованности финансирования посредством диалога о финансировании, являются позитивным новшеством, от которого можно ожидать многого. Краткосрочные результаты этого процесса будут относиться прежде всего к перенаправлению средств добровольных взносов в те области, которые испытывают недостаток финансирования, при этом будут достигнуты дополнительные преимущества, связанные с повышением прозрачности в финансировании ВОЗ и использовании ресурсов.

Тем не менее, этот процесс не обеспечивает решения фундаментальной проблемы, связанной со структурой финансирования ВОЗ. В ПБ на 2014-2015 гг. доля обязательных взносов в общем бюджете уменьшилась до 23%, при том что требования государств-членов к Секретариату постоянно растут. Кроме того, почти 50% финансирования Организации приходится на долю доноров, не входящих в число государств-членов, однако негосударственные субъекты не имеют соответствующего права голоса. В долгосрочной перспективе эти противоречия необходимо разрешить.

Таким образом, мы формулируем следующие рекомендации:

- **Увеличение размера обязательных взносов:** по мере того как улучшения, связанные с реформой, становятся ощутимыми и уверенность в Секретариате растет, государствам-членам следует рассмотреть возможность увеличения размера обязательных взносов в качестве знака доверия и в целях выполнения ими своей обязанности действовать в интересах Организации. Хотя в краткосрочной перспективе это не представляется реалистичным, такие цели следует предусмотреть на 2016-2017 гг. и последующий период. Сначала можно было бы увеличить долю ОБ до трети совокупного бюджета в 2016-2017 гг., чтобы в долгосрочной перспективе достичь соотношения в 50% ОБ и 50% ДВ. Предпосылкой к этому должна стать демонстрация Секретариатом первых ощутимых результатов реформы.
- **Расширение донорской базы:** потенциальный пул добровольных доноров из числа государств-членов гораздо шире, чем сегодняшняя основная группа, состоящая из 20 доноров. В рамках диалога о финансировании государствам-членам следует обсудить вопросы взаимной ответственности и задать соответствующие вопросы тем государствам-членам, которые не обеспечивают справедливую долю финансирования Организации.
- **Обеспечение того, чтобы роль государств как членов, вносящих ОБ, соотносилась с их ролью как доноров:** исследование административно-управленческих расходов, проведенное в 2012-2013 годах, выявило противоречивое поведение государств-членов, когда речь заходит о покрытии сбора на поддержку программ (СПП). С одной стороны, государства-члены не хотят, чтобы их обязательные взносы использовались для субсидирования программ, финансируемых из добровольных взносов, особенно тех, которые финансируются донорами, не входящими в число государств-членов. С другой стороны, некоторые государства-члены хотят, чтобы СПП, использовались для финансирования мероприятий, которые они поддерживают через добровольные взносы. Мы рекомендуем государствам-членам четко сформулировать и довести до сведения своих различных ведомств (например, министерства здравоохранения и министерства иностранных дел) постулат о том, что стандартная ставка сбора на поддержку программ (СПП) не может быть предметом обсуждений в ходе переговоров о грантах с ВОЗ и что СПП должен обеспечиваться финансированием.

В случае осуществления рекомендаций, представленных выше, будет достигнут определенный прогресс в деле решения проблем финансирования ВОЗ.

### **9.1.2. Выход на стратегический уровень принятия решений**

После осуществления структурных преобразований в процедурах проведения совещаний руководящих органов, успешное реформирование стратегического руководства в значительной степени зависит от того, насколько государства-члены в действительности выведут директивную деятельность на более высокий стратегический уровень. Это предполагает оптимизацию числа пунктов повестки дня, обсуждаемых на совещаниях руководящих органов, надлежащую подготовку к совещаниям руководящих органов и надлежащее проведение совещаний и обсуждений государствами-членами.

В связи с вышеизложенным мы хотели бы сформулировать следующие соображения:

- **Необходимо усилить поддержку и роль председателей комитетов в обеспечении надлежащего распределения нагрузки и координации работы комитетов.** Это в особенности включает в себя следующее:
  - **Обеспечение адекватного определения требований к навыкам, профессиональной подготовке и поддержке для председателей комитетов.** Работа председателей комитетов отличается интенсивностью и осуществляется не только во время совещаний, но и в периоды между ними. Поддержка со стороны Секретариата должна соответствовать практике и объему поддержки, оказываемой им в их родных странах. Процедура назначения председателей комитетов могла бы быть также использована для оценки их потребностей в подготовке. При необходимости такая подготовка могла бы проводиться в форме консультаций с участием уходящих в отставку председателей или бывших председателей, вышедших на пенсию. Для процедуры назначения председателей следует также определить некоторые критерии в отношении опыта, навыков и представлений кандидатов о работе.
  - **Организационное оформление процесса обеспечения тесной регулярной связи между председателями Исполкома, КПБАВ и РК до и после совещаний руководящих органов.** Это обеспечит надлежащее распределение внимания и четкое определение ожиданий и форм обмена необходимой информацией между комитетами.
  - **Предоставление председателям и президиумам полномочий на формирование осуществимой повестки дня совещаний.** Исполкому следует рассмотреть возможность согласования ряда четких критериев определения повестки дня и формализации ее исполнения в целях наделения должностных лиц своего Президиума полномочиями по выбору наиболее важных пунктов повестки дня, подлежащих обсуждению на совещаниях. Следует установить некоторые целевые показатели в отношении изменения количества пунктов, входящих в повестку дня, с течением времени. Определение конкретных количественных показателей находится за пределами настоящей оценки, однако на основе обзора повесток дня других глобальных организаций, работающих в сфере здравоохранения, нормой является около семи пунктов в день по сравнению со средним показателем ВОЗ в 2013 г., равным 9,2 пункта в день. Учитывая тот факт, что государства-члены в своих выступлениях, как правило, превышают регламент, установленный для рассмотрения каждого пункта повестки дня, показатель в семь пунктов в день следует считать верхним пределом. В качестве альтернативы можно провести статистический анализ среднего времени, затрачиваемого на один пункт повестки дня,

переданный комитетам для принятия решения, обсуждения, принятия к сведению и/или в качестве информации, что поможет определить среднюю предсказуемую продолжительность обсуждения пунктов повестки дня. Эти средние показатели можно затем использовать для оценки осуществимости разрабатываемых повесток дня. Хотя этот подход связан с очевидными ограничениями, он может помочь ограничить время, затрачиваемое на рассмотрение повесток дня.

- Необходимо проводить **надлежащие консультации по предложениям о порядке рассмотрения повесток дня, резолюциям и организации работы руководящих органов**, подготовленным Секретариатом, до их формального обсуждения на совещаниях руководящих органов, чтобы обеспечить предварительное согласование несоответствующих точек зрения (в этой связи также см. рекомендацию в разделе 9.3.5). В случае если государства-члены пожелают играть более активную роль в определении этих правил, возможно учреждение межправительственной рабочей группы по данным вопросам.
- **Председателям комитетов следует добиваться большей дисциплинированности государств-членов в своих выступлениях и контролировать общее соблюдение регламента на совещаниях руководящих органов.** В этом их должны поддерживать другие члены и Секретариат. Это в особенности касается следующих вопросов:
  - **Вывод обсуждений, касающихся странового опыта в сфере здравоохранения, за пределы совещаний руководящих органов**, чтобы обеспечить возможность проведения глубоких стратегических дебатов с государствами-членами по общим для всех насущным темам. Это позволит перераспределить время в пользу стратегических вопросов. Мы поддерживаем высказанное в беседе с нами предложение представителя одного из государств-членов о том, чтобы включать информацию о страновом опыте в области здравоохранения, которой государства-члены хотели бы поделиться, в специальное добавление к документации руководящих органов без ее обсуждения во время выступлений на заседаниях руководящих органов.
  - **Противодействие практике представления проектов резолюций в самый последний момент и обеспечение применения правил и процедур ВАЗ и Исполкома по данному вопросу.** Организации следует определиться, оставляет ли срок в 24-36 часов до начала заседаний руководящих органов, который предусмотрен для представления предложений о включении новых пунктов в повестку дня, достаточно времени для изучения новых проектов резолюций (в соответствии с рекомендацией Секретариата по внесению изменений в правило 28 Правил процедуры Исполкома и в правила 48-49 Правил процедуры ВАЗ). В практике других международных организаций предложения по новым пунктам повестки дня обычно подаются в руководящий орган (вместе с сопровождающей документацией) не менее чем за 30-40 дней до начала его совещания, чтобы оставить достаточно времени для оценки таких предложений.

### **9.1.3. Организация надлежащего надзора за мероприятиями реформы**

Особого внимания требуют два аспекта, относящихся к надзору за реформой и соответствующим рискам.

Во-первых, в реестре рисков представлены некоторые риски на пути успешного осуществления реформы, которые не касаются Секретариата, например:

- отсутствие четкого мандата или желания со стороны Исполкома, КПБАВ и РК выполнять закрепленные за ними функции;
- чрезмерная сложность/перегруженность повестки дня, подлежащей обсуждению;
- в результате неспособности Исполкома достигнуть консенсуса по предложениям об изменении графика совещаний руководящих органов продолжает действовать прежний график.

Хотя Секретариат может передать эти риски в сферу ответственности государств-членов, им следует самим взять эти риски на себя и определить соответствующие меры по их смягчению. **Секретариату следует вносить в Исполком предложения о конкретных способах информирования государств-членов об этих рисках и их обсуждения, в частности для определения и осуществления стратегий смягчения рисков и принятия остаточных рисков.**

Во-вторых, мы отмечаем, что значительная часть новых пунктов повестки дня совещаний КПБАВ и Исполкома связана с реформой. Это непреднамеренное последствие проведения реформы необходимо принять во внимание. Исполкому и КПБАВ необходимо рассмотреть следующие возможности:

- **более избирательно подходить к пунктам повестки дня по вопросам реформы**, которые представляются на рассмотрение КПБАВ и Исполкома;
- **организовать специальные сессии КПБАВ, посвященные исключительно реформе**, чтобы обеспечить надлежащее рассмотрение пунктов повестки дня, связанных с реформой, и снять излишнюю нагрузку с очередных сессий КПБАВ, обеспечив оптимальное рассмотрение повестки дня;
- **увеличить продолжительность совещаний КПБАВ**, обеспечив наличие достаточного времени для обсуждения пунктов повестки дня, связанных с реформой.

В-третьих, НКНКЭ следует играть важную роль в регулярном мониторинге прогресса в ходе осуществления реформы, учитывая тот факт, что этот орган проводит свои совещания три раза в год, а КПБАВ – только два раза в год. НКНКЭ следует рассмотреть следующие возможности:

- **регулярный пересмотр реестра рисков реформы в целях выявления возможности улучшить управление рисками и повысить эффективность мер по смягчению рисков**, а также их интеграции в общую систему управления рисками в организации;

- **обращение к ГПР с просьбой предоставить подробные финансовые данные, с тем чтобы можно было провести тщательный обзор использования бюджета реформы и рекомендовать дальнейшие шаги;**
- **включение в ежегодные доклады для КПБАВ подробного анализа фактического положения дел и четких руководящих указаний в адрес КПБАВ в отношении изучения рисков, связанных с реформой, и отклонений от запланированного хода осуществления реформы.**

С учетом ротации членов НКНКЭ в конце 2013 г. Секретариату следует рассмотреть возможность **разработки пакета вводной информации по реформе** для новых членов, включающего основные документы, инструменты и бюджетную информацию.

## ***9.2. Рекомендация 2: Улучшение управления выгодами на основе более прочной теоретической базы преобразований реформы***

Систему мониторинга и ПОВУ можно укрепить таким образом, чтобы они могли лучше выполнять свои задачи в качестве инструментов управления и отчетности. Отправным пунктом укрепления ПОВУ могут стать существующие принципы теории преобразований и цепочки результатов, дополненные некоторыми из концепций этапов трансформации, использованных при проведении этой оценки.

### ***9.2.1. Укрепление цепочки результатов реформы***

**Необходимо сформулировать теорию преобразований в контексте осуществления реформы для решения проблем, определенных в разделе 7.2.4.**

При этом рекомендуется **соблюдать следующие руководящие принципы:**

- Перенести акцент с промежуточных и конкретных результатов на конечные результаты и воздействие реформы, чтобы продемонстрировать постепенное достижение выгод от реформы.
- Обеспечить понимание и определение соответствующих логических связей между промежуточными результатами, конечными результатами и воздействием реформы, а также между конечными результатами как таковыми.
- Обеспечить наличие количественных показателей, разработанных на основе принципа SMART, то есть конкретных, измеримых в настоящее время и в будущем, достижимых, реалистичных и определенных во времени.
- Обеспечить механизмы прозрачного и честного мониторинга и отчетности о прогрессе реформы на различных уровнях организации (государства-члены, руководство Секретариата, отдельные инициативы, регионы); прогресс здесь понимается и как прогресс в ходе осуществления мероприятий, и как постепенное достижение выгод, ожидаемых от реформы.



- Обеспечить, чтобы система мониторинга способствовала коммуникации с различными целевыми аудиториями и поддерживала эффективное принятие решений руководящими органами, группой высшего руководства, ГПР и сотрудниками ВОЗ.

С учетом этих принципов особого внимания требуют две ключевых области:

- **Обеспечение того, чтобы промежуточные и конкретные результаты отражали весь цикл преобразований**<sup>47</sup>. Для этой цели прекрасно подходит жизненный цикл, использованный нами в ходе оценки: от "Оценки и выработки стратегии" до "Ведения деятельности и обзора". Мы рекомендуем, чтобы для каждого промежуточного результата был определен ряд конкретных результатов по каждому этапу преобразований. Это в особенности требует дополнения списка конкретных результатов для этапов построения и осуществления, например, для конкретных результатов в области обучения или начальных мероприятий реформы. Мы также не рекомендуем вносить существенные изменения в промежуточные результаты: такие изменения следует утверждать с помощью формальной процедуры, как минимум, с участием ГПП и, при необходимости, с учетом мнения соответствующих ПГД, а также, возможно, и государств-членов. При этом список конкретных результатов может быть более гибким.
- **Тщательная работа над ключевыми показателями эффективности, в частности, путем разработки конкретных показателей воздействия, которые отображали бы выгоды реформы** в отношении конечных результатов в области здравоохранения, достижения большей согласованности в глобальном здравоохранении и построения стремящейся к совершенству Организации.

### ***9.2.2. Пересмотр приоритетных направлений деятельности***

С учетом вышеизложенного **необходимо сформулировать график постепенной реализации выгод реформы**. Это позволит сохранить динамику и обеспечить подотчетность Организации за прогресс в деле достижения промежуточных результатов и воздействия реформы.

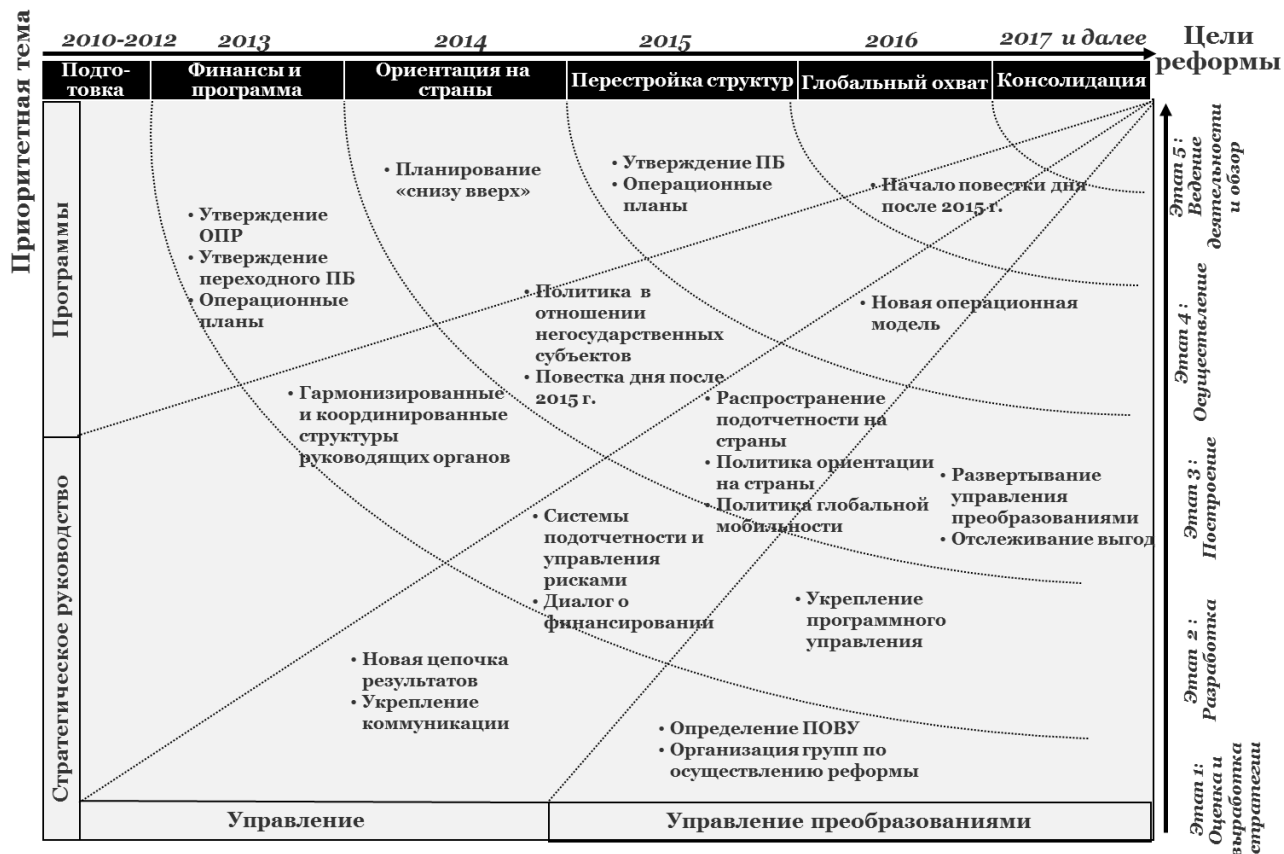
Такой график может быть подготовлен в форме обновления ПОВУ реформы и системы мониторинга, представленных ВАЗ в мае 2012 года (A65/INF.DOC./6).

**В этом плане следует определить ключевые достижения, ожидаемые в каждом году, а также приоритетные инициативы, обеспечивающие такие достижения.**

---

<sup>47</sup> Пять стадий трансформации включают следующие: "Оценка и выработка стратегии", "Разработка", "Построение", "Осуществление", "Ведение деятельности и обзор".

Ниже представлен иллюстративный пример плана, конкретные параметры которого предстоит определить ВОЗ:



На основе этого плана следует определить степень внимания к соответствующим инициативам и уровень надзора за их реализацией со стороны руководящих органов.

При установлении приоритетов в отношении инициатив следует учитывать следующее:

- что является наиболее важным, т. е. те инициативы, которые обеспечивают наибольшие выгоды, должны получить максимальный приоритет,
- чего возможно достичь, учитывая имеющиеся ресурсы и взаимозависимости,
- что с наибольшей вероятностью приведет к успеху, т. е. следует отдавать приоритет тем областям, в которых риски являются наиболее управляемыми и поддающимися смягчению.

Этого можно достичь с помощью следующей упрощенной структурированной процедуры:

- определить стратегическое согласование и ценность промежуточных результатов и конкретных результатов для конечных результатов реформы:

- изучить пакет инициатив по реформированию на основе усовершенствованной цепочки результатов
- сформулировать для каждого конечного результата или воздействия от одного до трех вопросов, которые будут служить критериями оценки достижения желательных конечных результатов в рамках каждой инициативы
- разработать модель оценки и проверить ее на нескольких инициативах. Проверить, чтобы такая модель обеспечивала оценку соответствия целям реформы и объективное различие между разными инициативами. Оценить проекты с использованием модели оценки и распределить инициативы в порядке приоритетности

Эти мероприятия могут быть подготовлены ГПР и уточнены в ходе совещаний с участием ответственных субъектов реформы, ДУП и ДАФ.

- для каждой инициативы на основе потребностей в ресурсах, рисков и взаимозависимостей определить целесообразность преобразований, как указано в рекомендации 9.4.2:
  - определить внутренние и внешние ресурсы, необходимые на всех уровнях Организации для достижения желаемых результатов
  - определить, какие инициативы необходимо осуществить до данной инициативы или параллельно с ней, чтобы данная инициатива была успешной
  - определить риски, связанные с каждой инициативой, возможности для их смягчения и приоритеты в отношении остаточных рисков
  - провести анализ затрат и выгод для каждой инициативы и определить вытекающие из него приоритеты
- утвердить пересмотренные приоритеты и распространить информацию о них на всех уровнях Организации
  - представить пересмотренные приоритеты ключевым заинтересованным сторонам и обеспечить их утверждение ГПП
  - обновить план осуществления реформы и обеспечить его поддержку государствами-членами
  - распространить информацию через каналы преобразований и коммуникации (см. рекомендацию 9.3.2)
  - разработать и ввести в действие постоянно действующую процедуру пересмотра приоритетов

### **9.3. Рекомендация 3: Корректировка мер в области преобразований и коммуникационной деятельности на основе тщательной оценки организационного воздействия**

Способность Секретариата стимулировать преобразования и управлять их осуществлением является ключевым фактором успеха в деле операционализации и институционализации реформы.

Рекомендации, представленные в настоящем разделе, не являются особенно новаторскими. Тем не менее, они определяют базовый набор действий, которые можно осуществить для решения насущных проблем управления преобразованиями.

Проведение тщательной оценки желаемых и отрицательных последствий инициатив реформы для различных заинтересованных групп позволит более четко сформулировать цель мероприятий по управлению преобразованиями и коммуникацией. При этом особое внимание следует уделить таким ключевым агентам преобразований, как технические директора и ПВ, учитывая их важную роль на предстоящих этапах осуществления, а также их ограниченное до сих пор участие в реформе. Наконец, для противодействия некоторым рискам для стратегического руководства необходимо рассмотреть вопрос о том, какие инновационные подходы могли бы помочь государствам-членам скорректировать свое индивидуальное и коллективное поведение.

#### **9.3.1. Проведение оценки организационного воздействия**

Приступая к корректировке планов управления преобразованиями, коммуникацией и рисками, следует в первую очередь **конкретизировать воздействие преобразований**. Воздействие имеет как положительную сторону, выражающуюся в тех изменениях, которых хотят добиться государства-члены и Секретариат, так и отрицательную сторону в виде возможных нежелательных последствий для некоторых заинтересованных групп, например, увеличения рабочей нагрузки, прекращения некоторых видов деятельности, утраты прежнего статуса.

Для проведения этой оценки воздействия ГПР необходимо первым делом **выявить заинтересованные стороны, затрагиваемые каждой инициативой реформы и текущим процессом реформы в целом**. Для этого можно сначала рассмотреть заинтересованные группы на всех трех уровнях Организации:

- ШК: ПГД, ответственные субъекты реформы, технические директора, технические сотрудники и персонал программ, административный персонал;
- региональные бюро: РД, ДАФ, ДУП, технические директора, технические сотрудники и персонал программ, административный персонал;
- страновые бюро: ПВ, НСС, МСКС, административный персонал.

Перед проведением оценки следует также выработать классификацию воздействий по затрагиваемым ими различным объектам. При этом можно исходить из предлагаемой ниже классификации:

- воздействия на структуру: включая изменения организационной структуры, перераспределение сфер ответственности и подотчетности, сотрудничество между подразделениями, расширение или сокращение штатов;
- воздействия на роли: включая новые роли, увеличение или уменьшение числа выполняемых задач, автоматизацию операций, выполняемых вручную;
- воздействие на навыки и потенциал: включая необходимые новые компетенции и возможности, потребности в профессиональной подготовке;
- воздействие на культуру и поведение: в том числе поведенческие изменения, культурные последствия, возникновение новых целей и количественных показателей эффективности.

Руководствуясь вышеуказанными критериями, **ГПР следует организовать рабочие совещания с ответственными субъектами и их сетями с целью документирования таких воздействий. Полученные результаты следует свести воедино в оценку воздействия.**

В качестве промежуточного результата на этом этапе следует сформулировать, что предполагается начать, прекратить или продолжить в практике работы каждой из заинтересованных групп, а также определить потенциально затрагивающие их нежелательные последствия.

### **9.3.2. *Корректировка планов коммуникационной деятельности для их лучшей привязки к планам управления преобразованиями***

**На основе вышеописанной оценки воздействия ГПР в сотрудничестве с ОС, ДУП, ДАФ и ПВ следует определить ряд мер в области преобразований и коммуникации.**

Двумя важнейшими факторами, способствующими управлению преобразованиями, должны быть, в частности, адаптированные методы коммуникации и обучения по таким вопросам, как новая политика, процессы и системы или конкретные подходы к осуществлению.

В частности, в коммуникационной работе **следует обеспечить смену подхода, основанного на широком оповещении, на подход, ориентированный на потребности конкретных получателей информации**, принимая во внимание желаемое и предполагаемое воздействие реформы на этих адресатов. Для этого необходимо совершенствовать как содержание, так и каналы распространения информации.

В отношении содержательной стороны коммуникационной работы следует искать баланс между освещением процесса реформы и донесением ее стратегического видения. **Следует выработать набор сюжетов и конкретных примеров воздействия реформы на Организацию и конкретные заинтересованные группы.**

В том что касается каналов коммуникации, ключевым условием также является способность Секретариата обеспечивать менеджеров и руководителей на местах актуальной информацией, которую они смогут представлять и обсуждать с сотрудниками. **Ответственным субъектам следует при поддержке ГПР готовить и регулярно обновлять тезисы для менеджеров и руководителей по конкретным инициативам.** Следует организовывать регулярные брифинги для руководителей.

### 9.3.3. Ориентация на ПВ

ПВ предстоит сыграть важнейшую роль в осуществлении и институциональном закреплении реформы. Во-первых, на долю ПВ приходится 61% из 250 агентов преобразований, выявленных в Организации в целом. Во-вторых, подлинное воздействие реформы будет достигаться на уровне стран. В-третьих, ПВ имеют возможность максимально задействовать свои тесные связи с государствами-участниками и другими местными субъектами здравоохранения для достижения большей согласованности в глобальной деятельности в области здравоохранения. Чтобы иметь возможность действительно отстаивать и проводить в жизнь реформу на национальном уровне, ПВ должны более активно участвовать в процессе и не ограничиваться посещением полугодовых совещаний ПВ и эпизодической работой в составе некоторых целевых групп реформы.

Рекомендации по укреплению роли и участия ПВ в реформе включают:

- **Предоставление ПВ ключевой информации и тезисов для их передачи соответствующим министерствам здравоохранения и внешним партнерам по реформе ВОЗ.** Этого можно добиться, задействовав организаторские возможности ВОЗ на местном уровне для освещения общей направленности ОПР и ее конкретного значения для ВОЗ, государств-членов и других субъектов сферы здравоохранения на национальном уровне, особенно с точки зрения выбора приоритетов и взаимодополняемости усилий. В ходе интервью представители некоторых государств-членов сообщили, что подходящей возможностью для такого ежегодного мероприятия мог бы стать Всемирный день здоровья 7 апреля.
- **Регулярное и подробное информирование ПВ о ходе, актуальности и ожидаемом воздействии реформы на страновые бюро со стороны ответственных субъектов реформы, ДУП и ДАФ.** Это можно обеспечить, уделяя больше внимания данным вопросам в ходе региональных совещаний.
- **Наделение ПВ полномочиями на оказание государствам-членам помощи в деле адаптации их индивидуального и коллективного поведения в ходе совещаний руководящих органов** (см. также рекомендацию 9.1.2). ПВ следует заранее "держать руку на пульсе" государств-членов в преддверии совещаний руководящих органов и побуждать их более активно участвовать в принятии стратегических решений. Весьма подходящим форматом для этого служит инициатива по укреплению поддержки государств-членов.
- **Рассмотрение вопроса о создании пространства и платформы для проведения межрегиональных дискуссий между ПВ на основе модели, заложенной в курсе "Навыки дипломатии в сфере глобального здравоохранения".** Благодаря этому может быть создан форум для обсуждения хода реформы на страновом уровне, максимального распространения выявленной передовой практики и поиска решений местных проблем, не затрагиваемых на уровне ШК или регионов.

### 9.3.4. Ориентация на директоров

На долю технических директоров приходится 16% участников сети агентов преобразований, и они представляют собой вторую крупнейшую группу после ПВ. До сих пор эта группа не рассматривалась в качестве полноценного агента преобразований реформы.



Поскольку пакет реформ принципиально направлен в первую очередь на реформирование стратегического руководства и управления, а деятельность по выработке программных приоритетов имеет целью разработку Двенадцатой ОПР и ПБ на 2014-2015 гг., техническому осуществлению самих программ уделялось мало внимания. Вместе с тем реформа затрагивает директоров, прежде всего за счет изменений в распределении ресурсов, что обуславливает необходимость управлять их ожиданиями и вкладом в реформу.

Наши рекомендации относительно более активного привлечения к реформе технических директоров на уровне ШК и региональном уровне включают:

- **Привлечение технических директоров** к практической реализации ПБ на 2014-2015 годы и ГОР/ПКРККР в целях планирования и организации их участия в процессе оперативного планирования на 2016-2017 годы. По нашим сведениям, данная работа уже ведется.
- **Включение Генеральным директором технических директоров в состав целевых групп** и обеспечение их полноценного участия в работе.
- **Определение Группой по поддержке реформы механизма подотчетности при проведении реформы с возложением на технических директоров непосредственной ответственности за реализацию конкретных мероприятий** и обеспечением их участия в работе целевых и рабочих групп по реформе.
- **Информирование о реформе в целях предоставления ПГД, ДУП и техническим директорам конкретных сведений о реформе**, учитывающих их обеспокоенности и позволяющих им информировать своих сотрудников и отвечать на их вопросы.
- Рассмотрение вопроса о **назначении в каждом кластере по крайней мере одного директора, который отвечал бы за предоставление информации** об актуальных для других директоров элементах реформы (например, на совещаниях руководства кластера) и к которому можно было бы обращаться для выработки ключевых тезисов о реформе для сотрудников, партнеров, доноров и сотрудничающих центров ВОЗ.

### **9.3.5. Изучение новаторских вариантов для обеспечения изменений в индивидуальном и коллективном поведении государств-членов**

До настоящего времени ни одно из мероприятий по управлению преобразованиями не было ориентировано непосредственно на государства-члены. Данная группа является весьма неоднородной в силу различий не только между странами, но и внутри делегаций отдельных стран, поскольку мнения представителей министерств иностранных дел при миссиях в Женеве могут отличаться от позиций министерств здравоохранения в столицах стран.

Степень участия государств-членов в процессе реформы варьируется в зависимости от их роли в руководящем органе или интереса к этому процессу. Расхождения во мнениях усугубляются практикой ротации должностных лиц в министерствах здравоохранения, что может приводить к изменению позиций стран.

Поскольку от государств-членов в большой степени зависит успех реформирования программ и стратегического руководства, Секретариату следует рассмотреть вопрос об укреплении своей сети агентов преобразований, взаимодействующих с государствами-членами. Эта сеть не должна состоять только из руководства и сотрудников Секретариата.

Насущной необходимостью является составление заинтересованными сторонами перечня мнений и интересов государств-членов в отношении тех инициатив реформы, решающим фактором успеха которых является отношение государств-членов.

В соответствии с этим рекомендуется в упреждающем порядке вести работу по мобилизации одобрения и поддержки со стороны тех делегатов, которые могут положительно влиять на результаты обсуждений, и еще до проведения совещаний руководящих органов реагировать (например, через ПВ) на озабоченности делегатов, которые могут стать причиной их неконструктивной позиции в отношении, например, вопросов вывода директивной деятельности на более высокий стратегический уровень. Для этого Секретариату, в частности, следует поддерживать партнерское взаимодействие с государствами-членами, с тем чтобы на рассмотрение выносились продуманные и реалистичные решения, учитывающие возможные возражения государств-членов.

При управлении преобразованиями следует также опираться на независимые и авторитетные мнения, в частности, бывших членов Исполкома и РК, обладающих богатым и разнообразным опытом работы с механизмами руководящих органов ВОЗ. Роль таких агентов преобразований может заключаться в том, чтобы представлять свои мнения извне, так как им уже не приходится руководствоваться специфическими интересами той или иной страны. Кроме того, они могут взять на себя часть трудоемкой работы руководства Секретариата, связанной с проведением консультаций по конкретным предложениям. Примером использования такого механизма служит назначение Специального представителя по диалогу по вопросам финансирования.

## **9.4. Рекомендация 4: Укрепление программного управления реформой**

Хотя ГПР до сих пор успешно обеспечивала проведение реформы, ключевым условием решения сложных задач, возникающих по мере приближения целого ряда инициатив реформы к этапу осуществления, станет укрепление подхода ГПР к программному управлению.

Базовой предпосылкой к этому служит наращивание потенциала в области управления программами и проектами. Только тогда практика программного управления может носить надежный, непрерывный и основанный на управлении рисками характер.

### **9.4.1. Укрепление потенциала ГПР и ОС в области ПУ**

Укрепление потенциала программного управления охватывает два аспекта:

- **Во-первых, Группе по поддержке реформы, ответственным субъектам или их вспомогательному персоналу следует получить профессиональную подготовку в области управления программами и проектами.** В частности, мы рекомендуем специалистам ГПР пройти углубленную подготовку (например, с получением сертификата профессионального уровня), а консультантам и директору – более общую подготовку (например, базового уровня). В рамках такой подготовки следует стремиться к достижению между группами консенсуса в

отношении дальнейших методов управления проектами по линии реформы. Процесс подготовки должен также включать обучение ответственных субъектов и их групп применению вновь разработанного инструментария управления проектами.

- **Во-вторых, следует нанять дополнительных менеджеров по проектам для работы по инициативам реформы.** Состав ГПР следует укрепить за счет привлечения по крайней мере одного опытного старшего менеджера, а ответственным субъектам реформы следует рекомендовать предусмотреть в своих планах на 2014-2015 гг. бюджетные средства на поддержку управления проектами. Эти ресурсы могут быть перенаправлены из тех подразделений Организации, которые уже имеют сложившуюся культуру управления проектами (например, ДИТТ), или привлечены извне.

#### **9.4.2. Модернизация процессов планирования и составления бюджетов**

На основании результатов выполнения рекомендации, содержащейся в разделе 9.2, ГПР и ответственным субъектам в сотрудничестве со своими коллегами в региональных бюро следует **уточнить планы действий, лежащие в основе каждого промежуточного и конечного результата.**

При этом следует обеспечить, чтобы:

- в ходе планирования учитывался весь комплекс мероприятий (как разовых, так и повторяющихся), необходимых для институционального закрепления преобразований, в том числе ожидаемые мероприятия на региональном и страновом уровне, например обучение, семинары или организационные изменения;
- были определены и задокументированы взаимозависимости, существующие внутри инициативы, между данной инициативой и другими инициативами по реформированию или инициативами и мероприятиями, не относящимися к реформе.

Затем данные планы должны стать основой для **разработки ответственными субъектами полных и реалистичных бюджетов и оперативных планов на период 2014-2015 годов.** При этом следует обеспечивать более гибкое бюджетное планирование расходов на реформу по сравнению с расходами на оперативные мероприятия.

Несмотря на то, что в ходе этого процесса будет задействован разработанный ГПР инструментарий управления проектами, ГПР следует приложить усилия для **проверки актуальности, практической осуществимости и полноты планов.**

Процессы и системы следует внедрять, обеспечивая возможность **непрерывного и эффективного мониторинга расходования бюджета реформы.** В частности, расходы на реформу должны отслеживаться в ГСУ с достаточной степенью подробности, позволяющей готовить отчеты в автоматизированном режиме.

### 9.4.3. Оптимизация структур управления реформой

Хотя руководство и управление реформой внутри Организации стали неотъемлемой частью деятельности управляющих структур ВОЗ, нами были отмечены три области, в которых внутреннее руководство реформой может быть улучшено.

Во-первых, все члены ГПП, с которыми мы имели возможность побеседовать, подчеркнули крайнюю полезность этого форума. Его эффективность, однако, зависит от способности Секретариата обеспечивать надлежащую подготовку к совещаниям ГПП, целенаправленное обсуждение ключевых вопросов, а также дальнейшее выполнение принятых решений. Таким образом, для **повышения эффективности работы ГПП** следует упорядочить выполнение следующих задач:

- заблаговременное согласование с РД практически выполнимой повестки дня в преддверии совещаний ГПП;
- заблаговременное представление членам ГПП документов для обсуждения в целях своевременного получения отзывов на них;
- обеспечение того, чтобы обсуждение вопросов политики на совещаниях ГПП велось в присутствии соответствующего ПГД с возможностью получения от него консультаций по техническим вопросам;
- рассмотрение ключевых рисков реформы на основе реестра рисков реформы и при необходимости внесение предложений о дополнительных мерах противодействия им;
- обеспечение согласованности и последовательности мероприятий, осуществляемых по линии реформы на глобальном, региональном и страновом уровнях;
- обеспечение того, чтобы ГПП выработывала и согласовывала ключевые позиции и тезисы, например, в отношении распределения обязательных и добровольных взносов или непрерывного характера финансового диалога, которые затем могут единообразно и однозначно распространяться внутри всей Организации;
- надлежащий контроль за исполнением решений, принятых ГПП.

Для выполнения вышеперечисленных задач КГД следует оценить достаточность ресурсов, выделяемых на поддержание работы ГПП.

**Во-вторых, следует улучшить связь между ГПП и ПГД.** Следует закрепить практику проведения двумя группами совместных ежегодных установочных совещаний, в первую очередь по вопросам реформы. Совещания должны служить возможностью провести обзор текущего состояния ключевых инициатив по реформированию, успех которых зависит от эффективного согласования усилий РД и ПГД (например, сети по категориям), хода осуществления реформы на региональном и страновом уровнях, оперативной модели и вопросов технического планирования.

**В-третьих, при координации усилий ответственных субъектов реформы следует перейти от практики проведения двусторонних обсуждений между одним ОС и ГПП или между двумя ОС к практике управления деятельностью ОС как единой группой в рамках специального совещания, организуемого раз в квартал или полугодие.** Оно может

проводиться непосредственно до или после каждой сессии Исполкома. В повестке дня такого совещания следует предусмотреть следующие вопросы:

- обзор достигнутого прогресса, успехов и проблем. Сюда относится определение требующих внимания ОС общих тенденций и информирование членов ГПР о поддержке, которую необходимо оказать до начала очередного совещания руководящего органа;
- результаты опроса сотрудников: если анкетирование сотрудников завершено, следует обсудить его результаты и соответствующие выводы и согласовать корректирующие меры. При отсутствии результатов анкетирования следует оценить отношение сотрудников к реформе путем обмена мнениями и на основе информации от ОС;
- совместное обсуждение ответственными субъектами перспектив краткосрочных и среднесрочных мероприятий реформы с точки зрения их воздействия на заинтересованные стороны, существующих взаимозависимостей и рисков. При этом рекомендуется согласовать меры корректирующего и информационного характера;
- согласование тезисов для передачи ПГД, директорам, ДУП, ДАФ и ПВ.

**В-четвертых, следует максимально использовать сети ДУП и ДАФ для организации, планирования и начала осуществления реформы на региональном и страновом уровнях.**

В этом процессе должны полноценно участвовать ПВ. В регионах можно отобрать ведущих ПВ, которые будут выступать от имени субрегиональных групп представителей и на уровне региональных бюро вести обсуждение реформы с соответствующими РД, ДУП и ДАВ в рамках сетей ДУП или ДАФ или на совещаниях руководителей. Такие ведущие ПВ могут в дальнейшем играть роль агентов преобразований при взаимодействии с другими ПВ, особенно в рамках предложенной в разделе 9.3.3 выше коммуникационной платформы для ПВ, а также при проведении квартальных совещаний субрегиональных групп страновых бюро, обсуждая с ними различные вопросы реформы и обмениваясь наилучшими практиками. В таких обсуждениях могут участвовать члены ГПР.

#### **9.4.4. Создание регулярных механизмов обеспечения качества и оценки реформы**

В ходе первого и второго этапов оценки была получена ценная дополнительная информация о трудностях, с которыми сталкивается Секретариат при осуществлении реформы, а также о внешних угрозах для устойчивости планов и процессов.

Поскольку результативность усилий имеет первостепенное значение для ГПР, ОС и соответствующих региональных структур, возникает необходимость в следующих мерах:

- Надлежащее обеспечение качества и текущая оценка мероприятий и конкретных результатов реформы в целях постоянного совершенствования. Возможными вариантами являются **проведение ежегодной независимой оценки реформы или – в качестве альтернативы – налаживание непрерывного процесса контроля качества**, например, раз в месяц, квартал или полугодие. Мы считаем предпочтительным второй вариант, поскольку он предполагает более регулярное получение результатов внутренними группами, и рекомендуем представлять соответствующие доклады ежемесячно или ежеквартально.

- организация итоговой оценки **в конце каждого двухгодичного периода для отслеживания достижения желаемых результатов и получения данных, служащих основой для корректировки стратегии**. Такая оценка должна быть тесно увязана с системой установления приоритетов и мониторинга, которая описана в рекомендации, содержащейся в разделе 9.2.

При этом следует принять меры к тому, чтобы данные процедуры не создавали лишней нагрузки с точки зрения времени и усилий Организации.

Кроме того, учитывая всеобъемлющий характер реформы ВОЗ, мы считаем, что наилучшим образом функцию обеспечения качества могла бы выполнять внешняя сторона, например:

- ОИГ;
- "коллегиальный обзор", аналогичный проведенной правительством Соединенного Королевства процедуре обзора "Гейтуэй", при которой высокопоставленные государственные служащие выполняли эту функцию в интересах другой организации. В данном случае такую функцию могла бы выполнять группа представителей государств-членов или высокопоставленное должностное лицо из другого учреждения Организации Объединенных Наций, имеющее опыт оказания помощи в ходе других сложных реформ или преобразований, затрагивающих Организацию Объединенных Наций;
- коммерческая фирма, имеющая знания и опыт в области сложных преобразований.

**ГПП и Исполкому следует согласовать круг ведения таких обзоров**, которые должны охватывать как содержание, так и процесс реформы.

Кроме того, следует укрепить роль и направленность усилий НКНКЭ по осуществлению надзора за мероприятиями реформы путем:

- **четкого определения областей, в которых НКНКЭ может содействовать улучшению надзора** за мероприятиями реформы, например, мониторинг управления рисками и финансовыми показателями реформы в противовес другим областям (например, управлению преобразованиями);
- **обеспечения предоставления НКНКЭ конкретных, актуальных и своевременных материалов и докладов**, позволяющих ему выполнять свою функцию.

#### **9.4.5. Внедрение системы непрерывной отчетности**

В число ключевых задач управления проектами должно входить обеспечение надлежащего мониторинга и отчетности о реформе на всех уровнях Организации.

В принципе, мониторинг и отчетность должны охватывать:

- достижение выгод посредством отслеживания показателей конечных результатов и воздействия;
- состояние и прогресс мероприятий реформы посредством отслеживания промежуточных и конкретных результатов;
- расходы, например, соответствие фактических расходов на реформу бюджету;



- риски, в том числе изменения стратегий противодействия рискам и остаточных рисков.

Внедрение инструментария управления проектами реформы, привлечение дополнительных менеджеров по управлению проектами реформы и выполнение совещаниями ОС и ГПП порученных им задач **позволит перейти от отчетности в привязке к конкретным мероприятиям к отчетности как регулярному ежемесячному процессу.**

Как показывает опыт, успеха можно добиться в том случае, если создаваемая отчетностью дополнительная временная нагрузка на сотрудников и руководство компенсируется полезностью той информации, которую они получают взамен.

Для этого **отчетность о реформе должна быть адаптирована применительно к потребностям каждой из следующих категорий получателей:**

- ГПР: общая консолидированная и подробная отчетность для государств-членов;
- ОС должны получать: подробную отчетность о своих инициативах с регионального и странового уровней;
- РД должны получать: общую и консолидированную отчетность по своему региону от ДУП, ДАФ и ПВ;
- Исполком и КПБАВ должны получать: общую сводную отчетность от ГПР;
- НКНКЭ должен получать: общую консолидированную отчетность о рисках и финансовых показателях от ГПР.

Во избежание дублирования задач и дополнительных накладных расходов следует принять меры к тому, чтобы инструментарием управления проектами регистрировалась вся актуальная информация и не регистрировалась лишняя информация. Внедрение такой системы отчетности позволит повысить регулярность и достоверность представляемых докладов, а также взаимную ответственность всех сторон за обеспечение успеха реформы.

Комплексное выполнение данных рекомендаций в сроки, предлагаемые в резюме настоящего доклада, в значительной мере подкрепит, облегчит и ускорит осуществление процесса реформы и будет способствовать устранению выявленных в ходе оценки барьеров на пути преобразований.