

---

# ОЦЕНКА ТРИНАДЦАТОЙ ОБЩЕЙ ПРОГРАММЫ РАБОТЫ ВОЗ

резюме



## Справочная группа по вопросам оценки

В состав Справочной группы по вопросам оценки вошли представители исполнительного руководства штаб-квартиры ВОЗ, а также следующие сотрудники региональных и страновых бюро ВОЗ:

координатор по вопросам планирования, бюджета, мониторинга и оценки Регионального бюро ВОЗ для стран Африки Франсиско Катаяма;

представитель ВОЗ в Нигерии Уолтер Казади;

директор Департамента научных исследований, обработки и распространения информации Регионального бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья Араш Рашидиан;

представитель ВОЗ в Тунисе Ибрагим Эз-Зик;

специалист по вопросам планирования, управления программами и ресурсами Европейского регионального бюро ВОЗ Жуана Крешпу;

руководитель Группы Европейского регионального бюро ВОЗ по поддержке стран Ульдис Митенбергс;

руководитель Отдела по вопросам планирования Регионального бюро ВОЗ для стран Америки –Панамериканской организации здравоохранения Николь Винтер;

представитель ПАОЗ/ВОЗ на Ямайке Иэн Стин;

специалист по управлению программами Отдела планирования и координации программ Регионального бюро ВОЗ для стран Юго-Восточной Азии Атул Дахал;

представитель ВОЗ в Индонезии Параниетхаран Навартнасами;

ведущий специалист Отдела по управлению программами при Канцелярии директора Регионального бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана Юэ Лю;

представитель ВОЗ во Вьетнаме Анджела Пратт;

руководитель группы по оценке Ананд Шивасанкара Куруп;

директор Бюро ВОЗ по оценке Масахиро Игараси;

главный специалист по оценке Бюро ВОЗ по оценке Риккардо Поластро.

## Независимая группа по оценке (от компании PwC)

ведущий специалист по оценке Антуан Берто;  
Сангита Тикьяни;  
Оксана Кулакова;  
Мари Хофф.

Анализ и рекомендации, представленные в настоящем докладе, подготовлены Независимой группой по оценке и не обязательно отражают точку зрения Всемирной организации здравоохранения. Данный документ является независимой публикацией Бюро ВОЗ по оценке.

По вопросам, касающимся данной оценки, следует обращаться в Бюро ВОЗ по оценке.

Эл. почта: [dhillonr@who.int](mailto:dhillonr@who.int).

## Список сокращений

<b>ANACoD3</b>	Инструмент анализа уровней смертности и данных о причинах смерти, версия 3
<b>ARIMA</b>	интегрированное скользящее среднее
<b>CEPI</b>	Коалиция по инновациям в области обеспечения готовности к эпидемиям
<b>COVAX</b>	Механизм по обеспечению глобального доступа к вакцинам против COVID-19
<b>COVID-19</b>	коронавирусная инфекция 2019 г.
<b>CSS</b>	Департамент по стратегиям сотрудничества со странами и оказанию страновой поддержки
<b>CSU</b>	подразделение по поддержке стран
<b>DAF</b>	Директор по административно-финансовым вопросам
<b>DDI</b>	Управление по сбору и анализу данных и информационному обеспечению
<b>DPM</b>	Директор по вопросам управления программами
<b>EIOS</b>	получение оперативно-аналитической эпидемиологической информации из открытых источников
<b>GAVI</b>	Глобальный альянс по вакцинам и иммунизации
<b>GHE</b>	глобальные оценки состояния здоровья
<b>HALE</b>	ожидаемая продолжительность здоровой жизни
<b>HeRAMS</b>	Система мониторинга наличия ресурсов и услуг здравоохранения
<b>IMSS</b>	Мексиканский институт социального обеспечения
<b>NCD</b>	Департамент по неинфекционным заболеваниям
<b>PRP</b>	планирование, координация ресурсов и мониторинг эффективности деятельности
<b>SCHEPPR</b>	Постоянный комитет по предотвращению чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, обеспечению готовности и мерам реагирования
<b>SCI</b>	индекс охвата услугами
<b>SCORE</b>	обследование, подсчет, оптимизация, обзор и обеспечение возможностей
<b>SMART</b>	конкретный, измеримый, достижимый, актуальный и имеющий установленные сроки
<b>SPAR</b>	ежегодная отчетность государств-участников на основе самооценки
<b>WHE</b>	Программа ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения
<b>WHS+</b>	Расширенное обследование состояния систем здравоохранения в мире
<b>АКДС3</b>	третья доза вакцины против дифтерии, столбняка и коклюша
<b>АМРБ/ПАОЗ</b>	Региональное бюро ВОЗ для стран Америки – Панамериканская организация здравоохранения
<b>АСТ</b>	Инициатива по ускорению доступа к средствам для борьбы с COVID-19
<b>АФРБ</b>	Региональное бюро ВОЗ для стран Африки
<b>ВАЗ</b>	Всемирная ассамблея здравоохранения
<b>ВБГ</b>	международная организация «Врачи без границ»
<b>ВИЧ</b>	вирус иммунодефицита человека
<b>ВОЗ</b>	Всемирная организация здравоохранения
<b>ВООЗЖ</b>	Всемирная организация по охране здоровья животных
<b>ВОУЗ</b>	всеобщий охват услугами здравоохранения
<b>ВПП</b>	Всемирная продовольственная программа
<b>ВСРБ</b>	Региональное бюро ВОЗ для стран Восточного Средиземноморья
<b>ГД</b>	Генеральный директор
<b>ГДПР</b>	группы по достижению промежуточных результатов
<b>ГПД ЦУР3</b>	Глобальный план действий по обеспечению здорового образа жизни и благополучия для всех
<b>ГЧ</b>	государство-член
<b>долл. США</b>	доллары США
<b>ДПВ</b>	дикий полиовирус
<b>ДСС</b>	двухгодичное соглашение о сотрудничестве
<b>ДЭСВ ООН</b>	Департамент Организации Объединенных Наций по экономическим и социальным вопросам
<b>ЕРБ</b>	Европейское региональное бюро ВОЗ
<b>ЕС</b>	Европейский союз
<b>ЗТБ</b>	забытые тропические болезни

---

<b>ЗТОРБ</b>	Региональное бюро ВОЗ для стран Западной части Тихого океана
<b>ИБР</b>	Исламский банк развития
<b>ИЗЧСЗ</b>	индекс защиты от чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения
<b>ИКИ</b>	интервью с ключевыми информаторами
<b>КВО</b>	ключевой оценочный вопрос
<b>КДГП</b>	конец двухгодичного периода
<b>КОПР</b>	карта оценок промежуточных результатов
<b>КПК</b>	вакцина против кори/паротита/краснухи
<b>КПЭ</b>	ключевой показатель эффективности
<b>КСВ1</b>	первая доза корьсодержащей вакцины
<b>МЗ</b>	Министерство здравоохранения
<b>МКБ</b>	Международная классификация болезней
<b>МКБ-11</b>	Международная статистическая классификация болезней и проблем, связанных со здоровьем, 11-го пересмотра
<b>ММСП</b>	Международные медико-санитарные правила
<b>МОМ</b>	Международная организация по миграции
<b>МОПАН</b>	Сеть по оценке эффективности работы многосторонних организаций
<b>НГО</b>	Независимая группа по оценке
<b>НКНКЭ</b>	Независимый консультативный надзорный комитет экспертов
<b>НПСЗ</b>	национальная политика сектора здравоохранения
<b>НСЗ</b>	национальные счета здравоохранения
<b>НСП</b>	национальная стратегия преобразований
<b>ОДП</b>	основной доклад по вопросам подотчетности
<b>ООН</b>	Организация Объединенных Наций
<b>ОПВ</b>	оценочный подвопрос
<b>ОПР-13</b>	Тринадцатая общая программа работы ВОЗ
<b>ОПР-14</b>	Четырнадцатая общая программа работы ВОЗ
<b>ОЭСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития
<b>ОЭСР-КСР</b>	Организация экономического сотрудничества и развития – Комитет содействия развитию
<b>ПАОЗ</b>	Панамериканская организация здравоохранения
<b>ПБ</b>	программный бюджет
<b>ПОЗМНД</b>	Партнерство по охране здоровья матерей, новорожденных и детей
<b>ППГР</b>	предотвращение пандемий, обеспечение готовности и принятие мер реагирования
<b>РБ ВОЗ</b>	региональные бюро ВОЗ
<b>РВК</b>	реагирование на вспышки и кризисы
<b>РГСДС</b>	регистрация актов гражданского состояния и статистика естественного движения населения
<b>РМ2.5</b>	тонкодисперсное вещество
<b>РМНДПЗ</b>	репродуктивное здоровье, здоровье матерей, новорожденных, детей и подростков
<b>РПООНСУР</b>	Рамочная программа Организации Объединенных Наций по сотрудничеству в области устойчивого развития
<b>РСБ ВОЗ</b>	руководитель странового бюро ВОЗ
<b>РСС</b>	расходы из собственных средств
<b>СБ ВОЗ</b>	страновые бюро ВОЗ
<b>СВО</b>	совместная внешняя оценка
<b>СГО</b>	Справочная группа по вопросам оценки
<b>СК</b>	Соединенное Королевство
<b>СМГГ</b>	Совет по мониторингу глобальной готовности
<b>СНСД</b>	страны с низким и средним уровнем дохода
<b>СПСЗ</b>	стратегический план сектора здравоохранения
<b>ССО</b>	среднесрочный обзор
<b>ССС</b>	стратегия странового сотрудничества

---

<b>СТЭ</b>	сеть технических экспертов
<b>СУИ</b>	Система урегулирования инцидентов
<b>США</b>	Соединенные Штаты Америки
<b>ТБ</b>	туберкулез
<b>ТИ</b>	теория изменений
<b>УЗН</b>	улучшение показателей здоровья населения
<b>УЗНП</b>	учет интересов здоровья во всех направлениях политики
<b>ФАО</b>	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
<b>ФГ</b>	обсуждение в фокус-группах
<b>ЦРДТ</b>	цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия
<b>ЦУР</b>	цели в области устойчивого развития
<b>ЧСЗ</b>	чрезвычайная ситуация в области здравоохранения
<b>ЧСЗМЗ</b>	чрезвычайная ситуация в области общественного здравоохранения, имеющая международное значение
<b>ШК</b>	штаб-квартира
<b>ЭКЛАК</b>	Экономическая комиссия Организации Объединенных Наций для Латинской Америки и Карибского бассейна
<b>ЭКОВАС</b>	Экономическое сообщество западноафриканских государств
<b>ЮВАРБ</b>	Региональное бюро ВОЗ для стран Юго-Восточной Азии
<b>ЮНДАП II</b>	План Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития для Руанды
<b>ЮНЕГ</b>	Группа Организации Объединенных Наций по оценке
<b>ЮНЕП</b>	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
<b>ЮНИСЕФ</b>	Детский фонд Организации Объединенных Наций

---

# Резюме

## Справочная информация

С момента своего создания в 1948 г. Всемирная организация здравоохранения добилась значительных успехов в области охраны здоровья населения, в частности, в деле ликвидации натуральной оспы, укрепления систем иммунизации и увеличения ожидаемой продолжительности жизни во всем мире. Для дальнейшего развития этих успехов и выполнения масштабных задач, связанных с охраной здоровья, которые поставлены в рамках целей в области устойчивого развития (ЦУР), в Тринадцатой общей программе работы ВОЗ (ОПР-13) был предпринят переход к использованию количественно измеримых оценок воздействия на страновом уровне. Однако, пройдя половину пути до 2030 г., страны по всему миру столкнулись со значительными трудностями в достижении этих целей. При этом пандемия коронавирусной инфекции (COVID-19) стала еще большим препятствием на пути прогресса.

В ОПР-13 описывается, каким образом ВОЗ будет продолжать осуществление этого перехода, и предлагается система измерения прогресса в работе по выполнению связанных со здоровьем задач в рамках ЦУР (цели 3 по обеспечению здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте) и достижению других связанных со здоровьем показателей в рамках других ЦУР. ОПР-13 отвечает потребностям всех стран, как с низким и средним, так и с высоким уровнем дохода. Здравоохранение имеет основополагающее значение для достижения ЦУР, в связи с чем роль ВОЗ в предоставлении глобальных общественных благ, которые помогают обеспечивать здоровье для всех людей, становится все более востребованной. ВОЗ прилагает широкие и последовательные усилия по расширению прав и возможностей всех людей в плане улучшения их здоровья, воздействию на детерминанты здоровья и решению проблем в области здравоохранения, с тем чтобы никто не был забыт в общем будущем человечества.

В апреле 2023 г. ВОЗ отметила свое 75-летие и приступила к планированию ОПР-14. В настоящее время для обоснования будущих инициатив в области здравоохранения крайне важно проанализировать достигнутые ранее успехи и возникшие трудности.

## Цели и задачи

Настоящая оценка была проведена в целях содействия Секретариату и государствам-членам в подведении итогов осуществления ОПР-13, получения критически важной информации для разработки ОПР-14 и совершенствования системы результатов. В ходе оценки были выполнены четыре основные задачи.

- **Задача 1:** оценить степень пригодности системы результатов, предусмотренной в ОПР-13, с точки зрения содействия достижению целей «трех миллиардов» и соответствующих организационных целей.
- **Задача 2:** определить направления работы, по которым страны добились значительного прогресса в достижении целевых показателей и намеченных результатов ОПР-13, и те, по которым возникли трудности.
- **Задача 3:** оценить, в какой степени ВОЗ смогла сосредоточиться на достижении целей ОПР-13, а также проанализировать факторы, которые способствовали или препятствовали решению поставленных задач.
- **Задача 4:** сделать выводы из проведенного анализа и выработать рекомендации для Секретариата ВОЗ и государств-членов в отношении дальнейших действий по закреплению достигнутых результатов и разработке и последующему осуществлению ОПР-14.

## Методология

Для выполнения задач оценки группа изучила структуру ОПР-13; предусмотренные в ОПР-13 механизмы каскадирования и управления; и процесс ее осуществления силами Секретариата, государств-членов и партнерских структур, дополненный системой принятия решений на основе фактических данных. На начальном этапе работы этот подход был конкретизирован, с тем чтобы обеспечить его соответствие специфике ВОЗ и целям данной оценки.

На начальном этапе и на этапе сбора данных группа по оценке применила смешанный метод в процессе сбора первичных и вторичных данных. В частности, были проведены обширный кабинетный обзор и обзор литературы, привлечены более 300 внутренних и внешних заинтересованных сторон путем проведения интервью с ключевыми информаторами (например, с представителями государств-членов, которые являются должностными лицами в руководящих органах), обсуждений в фокус-группах (например, в региональных группах государств-членов), направления полуструктурированных вопросников всем государствам-членам и представителям ВОЗ в странах, а также наблюдения за ключевыми совещаниями, такими как 29-е совещание Сети управления программами ВОЗ.

Для оценки прогресса и достижений государств-членов в рамках осуществления ОПР-13 использовались статистические данные по показателям ОПР-13. Было проведено шесть углубленных обсуждений в дистанционном режиме для анализа хода осуществления ОПР-13 на уровне отдельных стран. В целях обеспечения представленности различных страновых бюро и географических регионов на основании типологической случайной выборки были отобраны Бахрейн, Индия, Руанда, Соломоновы Острова и Таджикистан. Позднее к ним был добавлен Судан, с тем чтобы обеспечить также учет затяжных кризисных чрезвычайных ситуаций 3-го уровня.

Группа по оценке по мере необходимости периодически взаимодействовала со Справочной группой по вопросам оценки, Секретариатом ОПР-14, Руководящим комитетом ОПР-14 и другими заинтересованными сторонами, чтобы поделиться рабочими гипотезами, начальными и предварительными выводами и рекомендациями. В конце начального этапа и после этапа сбора данных было проведено два информационных мероприятия с участием государств-членов.

## Основные результаты

**Задача 1:** оценить степень пригодности системы результатов, предусмотренной в ОПР-13, с точки зрения содействия достижению целей «трех миллиардов» и

## соответствующих организационных целей

- **ОПР-13 и теория изменений в ОПР-13:** в Уставе ВОЗ содержится ссылка на ОПР, но не дается ее определение, что на практике приводит к различным подходам относительно позиционирования ОПР в качестве общеорганизационной стратегии для Секретариата, институциональной стратегии для государств-членов и Секретариата, глобальной стратегии по охране здоровья для глобальной экосистемы здравоохранения или в качестве сочетания этих аспектов; определения продолжительности ОПР; и определения степени ее согласованности со сроком полномочий Генерального директора. В ходе оценки были выявлены необходимость обеспечить согласованность этих подходов и понимание их последствий с точки зрения осуществления стратегического надзора со стороны государств-членов. Теория изменений в ОПР-13 носит неявный характер и в лучшем случае является неполной или потенциально вводящей в заблуждение, поскольку в ней основное внимание уделяется деятельности Секретариата по достижению целей «трех миллиардов».
- **Эффективность системы результатов:** показатель ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) является важнейшей частью оценки воздействия ОПР-13 и позволяет эффективно оценить результаты реализации концепции ВОЗ в области обеспечения здоровья и благополучия. Установление конкретных целей по повышению ОПЗЖ и более четкое отслеживание вклада ОПР-13 в повышение ОПЗЖ позволили бы использовать этот показатель с большей практической пользой. Установление целей «трех миллиардов» является новаторским подходом, который позволяет оценить сводные показатели прогресса по трем стратегическим приоритетам на основании количества затронутых людей. Хотя этот подход хорошо документирован и был предметом широких консультаций, в его рамках еще предстоит решить серьезные задачи по формированию показателей и обеспечению их применимости на страновом уровне. Воздействие оценивается исходя из достижения ЦУР при помощи показателей, одобренных государствами-членами и в резолюциях Всемирной ассамблеи здравоохранения. В целом структура конечных результатов, промежуточных результатов и показателей является приемлемой. Вместе с тем имеются вопросы относительно их взаимосвязанности и согласованности, способов их использования странами и регионами и методологии составления карты оценки промежуточных результатов. Качественные ситуационные исследования эффективны для распространения информации о работе ВОЗ, однако их подготовка требует от сотрудников значительных затрат времени и не позволяет критически оценить достигнутые результаты. Система результатов ОПР-13 включает в себя сквозные вопросы обеспечения гендерного равенства, справедливости и соблюдения прав человека и предусматривает определенную дезагрегацию данных. При этом остаются потенциальные возможности для дальнейшей дезагрегации результатов ОПР.
- **Учет и представление результатов:** проводится некоторая работа по мониторингу и оценке, но при этом отсутствует общая комплексная стратегия, что приводит к несогласованности и пробелам. На протяжении всего периода осуществления ОПР практика обеспечения доступности данных, их актуальности и представления результатов была непоследовательной, и, по отзывам заинтересованных сторон, она является обременительной.

- **Потенциал в области статистики на страновом уровне:** в рамках ОПР-13 продолжают усилия по наращиванию потенциала государств-членов в области статистики при целенаправленной поддержке Секретариата с помощью программы SCORE (обследование, подсчет, оптимизация, обзор и обеспечение возможностей). Тем не менее в этой области сохраняется существенный фронт работ, и дополнительные инвестиции со стороны Секретариата и государств-членов являются необходимым условием для внедрения подходов, основанных на фактических данных и ориентированных на воздействие.
- **Полезность отчетности о результатах:** полезность отчетности по ОПР-13 на страновом уровне зависит от степени увязки последней с потребностями страновых бюро и национальными стратегиями в области здравоохранения. Несмотря на заслуживающие высокой оценки усилия Секретариата по совершенствованию отчетности и содействию внедрению практики принятия решений на основе фактических данных, в ходе оценки было установлено, что в настоящее время отчетность используется главным образом для целей информационно-разъяснительной работы и в меньшей степени – для целей подотчетности, принятия решений и усвоения накопленного опыта.

**Выводы:** проведенная оценка, как и недавняя оценка системы управления по результатам и внутренняя ревизия отчетности ВОЗ о результатах, показала, что система результатов ОПР-13, при всей широте ее охвата и положительном отношении к ней внутренних и внешних заинтересованных сторон, имеет существенные недостатки в плане ее структуры, проблемы относительно актуальности данных и ограничения в отношении ее практического применения. Несмотря на важность отчетности для целей коммуникации, в настоящее время ее эффективность в качестве средства содействия обеспечению подотчетности, принятию решений и усвоению накопленного опыта ограничена. В целях сохранения преемственности рекомендуется усовершенствовать существующую систему результатов, однако при этом не следует недооценивать масштабы предстоящих задач. Для повышения эффективности требуются проведение существенных улучшений и разработка четкой дорожной карты, объединяющей аспекты планирования, мониторинга, оценки и отчетности в целях обеспечения управления по результатам.

**Задача 2:** определить направления работы, по которым страны добились значительного прогресса в достижении целевых показателей и намеченных результатов ОПР-13, и те, по которым возникли трудности

**Успехи государств-членов в достижении стратегических приоритетов ОПР и возникшие трудности**

- **Всеобщий охват услугами здравоохранения (ВОУЗ):** в период с 2019 по 2021 г. индекс охвата услугами во всем мире оставался на прежнем уровне, причем в некоторых регионах и странах наблюдалось его снижение, что свидетельствует о неравномерности прогресса в охвате услугами здравоохранения. Новые фактические данные свидетельствуют о росте финансовых трудностей, особенно среди беднейших слоев населения, и неравномерности восстановления после периода 2020–2021 гг. Серьезную обеспокоенность вызывает тот факт, что в развивающихся странах государственные расходы на обслуживание государственного долга превышают расходы на здравоохранение.
- **Чрезвычайные ситуации в области здравоохранения:** несмотря на достигнутый после пандемии COVID-19 прогресс в обеспечении готовности на различных уровнях, эффективность многих систем остается недостаточной или ограниченной, а возможности для принятия необходимых мер на политическом

уровне сужаются. Пандемия привела к значительным перебоям в работе служб иммунизации и эпиднадзора. В общемировом масштабе темпы восстановления были высокими, но неравномерными. Постоянное возникновение острых и затяжных чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения подчеркивает необходимость совершенствования соответствующих систем, а также механизмов управления, несмотря на ограниченность ресурсов.

- **Улучшение показателей здоровья населения:** наблюдается прогресс в таких областях, как водоснабжение и санитария, качество воздуха в жилых помещениях, борьба против табака, и в меньшей степени – в борьбе с отставанием в росте и истощением и обеспечении дорожно-транспортной безопасности. При этом сохраняются трудности в решении проблем избыточной массы тела у детей и питания: значительная часть населения планеты не может позволить себе здоровое питание; и миллионы людей по-прежнему ежегодно умирают в результате низкого качества услуг водоснабжения, санитарии и гигиены, что требует значительной активизации усилий по достижению всеобщего охвата услугами здравоохранения к 2030 г. Кроме того, показатели ОПР-13 не позволяют в полной мере оценить масштабы повсеместного воздействия экологических изменений на здоровье.

## Стратегические и оперативные изменения в работе Секретариата

- **Активизация руководящей роли:** заинтересованные стороны отметили ведущую роль Секретариата на глобальном, региональном и страновом уровнях во время пандемии. При этом высказывались сомнения в эффективности работы Секретариата по укреплению сотрудничества между государствами-членами и решению таких проблем, как политизация и финансирование. Некоторые государства-члены не уверены в том, что соблюдается баланс между повесткой дня по обеспечению справедливости и прав человека и фундаментальными принципами ВОЗ в области науки и общественного здравоохранения.
- **Оказание воздействия на общественное здравоохранение в каждой стране:** подход, ориентированный на потребности стран, наглядно проявляется, например, в ходе экспериментального применения подходов, ориентированных на результаты, или работы Группы по осуществлению действий, ориентированных на результаты (ARG). Однако прогресс задерживается, и изменения еще только предстоит институционализировать. Увеличение расходов на страновом уровне объясняется скорее общим ростом бюджета, чем внедрением новой организационной модели. Представители ВОЗ и государства-члены в различной степени удовлетворены фактической эффективностью работы региональных бюро и штаб-квартиры по оказанию поддержки странам.
- **Нацеленность глобальных общественных благ в области здравоохранения (ГОбЗ) на воздействие:** Секретариат добился успехов в организации предоставления ГОбЗ благодаря повышению прозрачности процесса создания таких общественных благ, внедрению более четких процессов обеспечения качества на протяжении всего жизненного цикла технических материалов и некоторым усилиям по ранжированию их приоритетности. В ходе данной оценки, как и проведенной недавно оценки нормативной функции ВОЗ на уровне стран, был сделан вывод о том, что существуют возможности для более эффективного определения приоритетов, своевременного предоставления согласованных ГОбЗ,

интеграции процессов их производства и внедрения, а также мониторинга и оценки их применения на страновом уровне.

**Выводы:** в результате анализа сложилась неоднозначная картина прогресса и проблем. Государства-члены и Секретариат приложили значительные усилия, и по ряду направлений деятельности наблюдается прогресс. Однако в целом прогресс в достижении целей ОПР-13 стагнирует, а в некоторых областях даже идет вспять. В целом государства-члены отстают от графика выполнения связанных со здоровьем задач в рамках ЦУР. Пандемия усугубила существующие и создала новые проблемы, которые негативно влияют на охват услугами, финансовую защиту и готовность к чрезвычайным ситуациям. Восстановление идет неравномерно, что оказывает существенное влияние на состояние государственных финансов и уровень доверия.

### **Задача 3: оценить, в какой степени ВОЗ смогла сосредоточиться на достижении целей ОПР-13, а также проанализировать факторы, которые способствовали или препятствовали решению поставленных задач**

- **Проблемы, связанные с определением приоритетов в рамках ОПР-13:** глобальный и всеобъемлющий характер ОПР-13 затрудняет определение приоритетов. Тем не менее, существуют каскадные механизмы и системы планирования, помогающие найти баланс между выбранным курсом и гибким учетом различных ситуаций и обстоятельств в странах.
- **Применение гибкого подхода во время пандемии COVID-19:** опыт применения гибкого подхода при осуществлении ОПР-13 во время пандемии COVID-19 был различным в разных страновых бюро. Хотя Секретариату удалось реорганизовать свою работу таким образом, чтобы удовлетворять самые насущные потребности государств-членов, особенно сложной задачей оказалось обеспечение баланса между нацеленностью на осуществление ОПР-13 и необходимостью гибкого реагирования на чрезвычайные ситуации, особенно в условиях нехватки финансирования и жесткости организационной структуры. Пандемия и другие чрезвычайные ситуации в области здравоохранения способствовали определенному ускорению прогресса в обеспечении готовности и продемонстрировали преимущество комплексных подходов. Существуют примеры использования возможностей, которые появились в ходе борьбы с пандемией, для достижения ВОУЗ и повышения показателей здоровья населения. Однако в целом переключение внимания и ресурсов на меры экстренного реагирования привело к отклонениям от основной программной деятельности и повлияло на общую реализацию других стратегических приоритетов.
- **Факторы, ограничивающие успехи государств-членов, отклонения от намеченного курса и трудности:** успехи государств-членов и Секретариата наряду с возникающими у них трудностями и случаями отхода от запланированной траектории осуществления обусловлены внешними факторами, в том числе пандемией COVID-19. На них также влияют факторы, поддающиеся контролю, в том числе связанные с обеспечением управления и лидерства, финансированием и распределением ресурсов, сотрудничеством и партнерским взаимодействием, потенциалом и инфраструктурой, коммуникацией и взаимодействием и, наконец, обеспечением справедливости и инклюзивности. Такие факторы будут иметь значение при разработке теории изменений для будущих ОПР, поскольку для воздействия на данные благоприятные факторы и препятствия могут потребоваться целенаправленные действия, в частности мобилизация политических обязательств, совершенствование механизмов финансирования, усилия по разрешению конфликтов, всестороннее медико-санитарное просвещение населения и стратегическое распределение

ресурсов.

**Выводы:** способность государств-членов и Секретариата эффективно осуществлять ОПР-13 на страновом уровне подверглась испытаниям, особенно в связи с необходимостью применения гибкого подхода в контексте пандемии COVID-19. Полученные выводы свидетельствуют о важности сбалансированного сочетания стратегической направленности и оперативной гибкости с учетом различных проблем и обстоятельств, возникающих в государствах-членах.

Накопленный опыт указывает на то, что в рамках ОПР-14 ВОЗ необходимо более адаптивно реагировать на непредвиденные вызовы, обеспечивая более эффективное согласование стратегических целей с оперативными возможностями и ресурсами. Важнейшую роль в обеспечении успеха дальнейшей работы играют внешние и внутренние факторы, в том числе связанные с управлением, финансированием и организационной структурой.

В дальнейшем для успешного осуществления ОПР-14 и будущих глобальных программ в области здравоохранения крайне важное значение будут иметь тщательный анализ этих факторов и более гибкие механизмы реагирования. Для этого необходима неизменная готовность совершенствовать систему управления, улучшать механизмы коммуникации и взаимодействия, обеспечивать справедливое распределение ресурсов с учетом потребностей и налаживать сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами.

#### **Задача 4: сделать выводы из проведенного анализа и выработать рекомендации для Секретариата ВОЗ и государств-членов в отношении дальнейших действий по закреплению достигнутых результатов и разработке и последующему осуществлению ОПР-14**

##### **Общие выводы**

- **Необходимость обеспечения согласованности и приверженности:** в ОПР-13 подчеркивается необходимость улучшения горизонтальной согласованности между деятельностью Секретариата, государств-членов и партнеров на страновом уровне. Несмотря на достижение определенного уровня согласованности, было отмечено отсутствие официальных механизмов, позволяющих обеспечивать выполнение обязательств, предусмотренных целями странового уровня и юридически обязательными документами, такими как договор о пандемиях.
- **Роль данных в процессе принятия решений:** достоверные и своевременно полученные данные имеют решающее значение для осуществления действий, ориентированных на достижение результатов, и обеспечения подотчетности. Поэтому для принятия эффективных, основанных на фактических данных решений на всех уровнях необходимо решить проблемы, связанные с наличием и надежностью данных.

Одной из ключевых задач руководства ВОЗ и государств-членов будет устранение напряженности в перечисленных ниже областях.

- **Достижение баланса между преемственностью и изменениями:** цели ОПР-13 сохраняют свою актуальность для обеспечения непрерывности, при этом многие позитивные изменения еще предстоит институционализировать. В то же время в условиях, сложившихся после пандемии COVID-19, требуется адаптация к динамике, негативно влияющей на здоровье населения во всем мире. В частности,

необходимо переосмыслить стратегии, более четко выделив области, имеющие существенное воздействие, и согласовать обязательства в рамках всей экосистемы здравоохранения.

- **Ориентация на краткосрочную и долгосрочную перспективу:** необходимо уделять внимание ликвидации непосредственных последствий пандемии, прежде всего в области иммунизации, охраны психического здоровья и кадровых ресурсов здравоохранения; и созданию основ для обеспечения готовности в будущем до того, как политический импульс ослабнет. В более долгосрочной перспективе ВОЗ должна играть уникальную роль в привлечении внимания и мобилизации действий для противостояния мощным тенденциям, воздействующим на состояние здоровья в мире. Речь идет о создании более справедливых, устойчивых и жизнеспособных систем здравоохранения.
- **Гибкость и ориентация на достижение результатов:** необходимо найти баланс между гибкостью, требуемой для реагирования на изменяющиеся условия в области здравоохранения, и четкой направленностью на достижение конкретных, целевых и измеримых результатов в области здравоохранения. Адаптируемые стратегии должны приводить к осязаемому и устойчивому улучшению показателей здоровья населения в мире.
- **Увязка целей со средствами:** масштабные цели в области здравоохранения должны подкрепляться устойчивым и согласованным финансированием. По мере перехода ВОЗ к осуществлению ОПР-14 крайне важно обеспечить устойчивое финансирование, соответствующее приоритетным целям, и устранить дисбаланс финансирования в различных областях. Первостепенное значение имеет устойчивое обеспечение ресурсами Программы по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения, но не менее важно и изменение баланса в сторону повышения показателей здоровья населения, поскольку эти области во многом способствуют повышению ОПЗЖ, но систематически недофинансируются.

# Рекомендации

Рекомендуемые действия, изложенные ниже, объединены в три общие рекомендации, адресованные Секретариату и государствам-членам. Они соответствуют ключевым оценочным вопросам в рамках задачи 4.

**Рекомендация 1. Для завершения работы по устранению последствий пандемии COVID-19 и возобновления успешного продвижения к целям ОПР-13 Секретариату ВОЗ и государствам-членам следует в оставшийся период времени уделять приоритетное внимание указанным ниже краткосрочным действиям.**

**1.1 Не позднее второго квартала 2024 г. Секретариату следует приложить усилия для восполнения пробелов в данных по показателям достижения конечных результатов, которые не охвачены последними глобальными докладами.** Это крайне важно для получения полного и целостного представления о состоянии здоровья населения в мире в период после пандемии COVID-19 и до начала осуществления ОПР-14. В ближайшее время будет опубликован ряд глобальных мониторинговых докладов, данные которых следует использовать. К этому времени также должны быть подготовлены глобальные оценки состояния населения. В областях, не охваченных докладами о глобальном мониторинге, следует использовать альтернативные источники и подходы. Особое внимание следует уделять показателям улучшения состояния здоровья населения, поскольку их всеобъемлющий анализ оказался затруднительным.

**1.2 В ближайшие два года государствам-членам и Секретариату необходимо принимать меры по устранению непосредственных и наиболее серьезных последствий пандемии COVID-19:** они включают иммунизацию групп высокого риска, особенно в странах с большой численностью населения, с особым акцентом на смягчение последствий потенциального повторного возникновения вспышек заболеваний, предупреждаемых с помощью вакцин, и обеспечение всеобъемлющего охвата иммунизацией:

- **охрана психического здоровья** – побуждать национальные правительства к выделению большего объема ресурсов на развитие служб охраны психического здоровья для решения проблем, связанных с доступностью и предоставлением услуг; содействовать реализации программ профессиональной подготовки для укрепления кадровых ресурсов; уделять особое внимание повышению качества услуг, предоставляемых на уровне первичной медико-санитарной помощи; и обеспечивать доступность основных лекарственных средств;
- **укрепление кадрового потенциала здравоохранения:** государствам-членам следует рассмотреть вопрос о разработке комплексных программ психологической поддержки и стимулирования работников здравоохранения, направленных на решение насущной проблемы эмоционального выгорания персонала в результате пандемии COVID-19 и потери квалифицированных кадров здравоохранения во время пандемии. Секретариату следует при необходимости оказывать государствам-членам техническую помощь в создании механизмов финансирования, развития, мобилизации и удержания эффективных трудовых ресурсов здравоохранения с привлечением ключевых партнеров.

**1.3 Государства-члены и Секретариат должны надлежащим образом завершить работу по устранению последствий пандемии COVID-19 до того, как закроется политическое «окно возможностей»:**

- ориентировать внимание и поддержку лидеров на завершение работы над договором о пандемиях и внесении изменений в Международные медико-санитарные правила (2005 г.);

- совершенствовать архитектуру реагирования на глобальные чрезвычайные ситуации в области здравоохранения;
- обеспечивать поддержание и укрепление потенциала Программы ВОЗ по чрезвычайным ситуациям в области здравоохранения за счет предсказуемого и устойчивого финансирования;
- уделять постоянное внимание повышению готовности на страновом уровне и закреплению улучшений и возможностей, обеспеченных во время пандемии COVID-19.

**Рекомендация 2. ВОЗ следует опираться на ОПР-13 и уроки, извлеченные в ходе ее осуществления, для обеспечения того, чтобы ОПР-14 стала эффективным стратегическим инструментом, ориентированным на достижение результатов.**

**2.1 При разработке ОПР-14 Секретариат и государства-члены должны обеспечить, чтобы она стала эффективным инструментом, способствующим повышению согласованности и расширению сотрудничества в области глобального здравоохранения:**

- использовать ОПР-14 в качестве инструмента формирования повестки дня для государств-членов, Секретариата и партнеров, с тем чтобы она не ограничивалась только деятельностью Секретариата; процесс консультаций носил инклюзивный характер; и были предусмотрены механизмы, обеспечивающие приверженность заинтересованных сторон ее осуществлению, такие как принятие целевых показателей для ОПЗЖ на уровне стран; усилия по адаптации ЦУР на уровне стран, а также наличие более четких ссылок на ОПР в национальных и партнерских стратегиях и усилия по их согласованию с ОПР;
- проводить разграничение между направлениями работы, которые признаны актуальными, и четырьмя–шестью критически важными узко определенными стратегическими приоритетами, которые, в случае их реализации, внесут непропорционально большой вклад в глобальное здравоохранение. Именно в этих областях будет обеспечиваться повышенное внимание руководства, поиск возможностей для привлечения финансирования и увеличение бюджетных ассигнований. Секретариату следует разработать способы представления отчетности о доле бюджета, направляемой на эти узко определенные стратегические приоритеты, а государствам-членам следует обеспечить постепенное увеличение выделяемой на них доли бюджета;
- разработать четкую, всеобъемлющую и последовательную теорию изменений, в которой будут сформулированы поставленные задачи, факторы, способствующие и препятствующие их решению, ключевые действия и необходимые изменения, промежуточные и конечные результаты, а также соответствующие роли основных заинтересованных сторон. Секретариату следует уделять особое внимание увязке предварительных, промежуточных и конечных результатов; учету этих связей в рамках подхода к управлению, ориентированного на достижение результатов; и определению его конкретного уникального и актуального вклада;
- обеспечивать адаптивность ОПР-14 за счет более четкого учета рисков и непредвиденных обстоятельств, которые могут повлиять на ее осуществление;
- разработать стратегию мониторинга и оценки осуществления ОПР-14.

**2.2 При разработке ОПР-14 Секретариату и государствам-членам следует рассмотреть следующие четыре направления работы в качестве возможных приоритетов для включения в ОПР-14:**

- создание жизнестойких систем здравоохранения: решающее значение имеют долговременные инвестиции в инфраструктуру здравоохранения, развитие кадров и технологии. Это касается не только материальных ресурсов, но и политики и практики, которые делают системы здравоохранения более адаптируемыми и устойчивыми к будущим кризисам;
- глобальное равенство в области охраны здоровья и доступ к здравоохранению: в центре внимания должно быть устранение неравенства в доступе к здравоохранению и различий в показателях здоровья. Это включает обеспечение равного доступа к услугам здравоохранения, а также безопасной и эффективной медицинской продукции гарантированного качества (включая лекарственные препараты, вакцины, медицинские изделия, средства диагностики, ассистивные устройства, кровь и продукты крови, а также другие продукты человеческого происхождения) независимо от местонахождения, экономического положения или других социальных детерминант здоровья;
- изменение климата и здоровье: одним из важнейших долгосрочных приоритетов является разработка стратегий смягчения последствий изменения климата для здоровья человека и адаптации к ним. Это включает в себя понимание рисков для здоровья, связанных с изменением климата, и принятие мер по устранению этих рисков;
- профилактика болезней, лечение хронических заболеваний и санитарное просвещение: одним из важнейших долгосрочных приоритетов является переход от мер реагирования к профилактическим мерам в области здравоохранения, которые включают поощрение здорового образа жизни, эффективное лечение хронических заболеваний и инвестирование средств в профилактические меры, такие как скрининг и вакцинация. Неотъемлемой частью этого перехода являются активизация санитарного просвещения и повышение информированности в отношении здоровья. Информирование общественности о рисках для здоровья, методах профилактики и здоровом образе жизни имеет важное значение для расширения прав и возможностей людей в плане принятия взвешенных решений по вопросам здоровья и формирования общества, заботящегося о здоровье. Такой подход не только позволяет решать насущные медицинские проблемы, но и способствует предупреждению будущих проблем в сфере здравоохранения, повышая осведомленность и инициативность населения.

**2.3 Секретариату следует укреплять свою систему результатов, подотчетность за результаты и управление для достижения результатов путем выполнения рекомендаций, уже сформулированных в 2023 г. в документе об итогах оценки системы управления, ориентированного на результаты<sup>1</sup>. Секретариату также следует:**

- рассмотреть целевые показатели для ОПЗЖ и увязать ОПЗЖ с показателями достижения конечных результатов и целями «трех миллиардов»;
- продолжать согласование целей «трех миллиардов» с ЦУР и внести намеченные улучшения в показатели и индексы;
- обеспечить, чтобы в докладах о результатах учитывались аспекты равенства;

---

<sup>1</sup> Independent evaluation of WHO's results-based management. Final report. WHO Evaluation Office – January 2023. Geneva: World Health Organization; 2023 ([https://www.who.int/publications/m/item/independent-evaluation-of-who-s-results-based-management-\(rbm\)-framework-\(2023\)](https://www.who.int/publications/m/item/independent-evaluation-of-who-s-results-based-management-(rbm)-framework-(2023)), по состоянию на 12 декабря 2023 г.).

- стремиться к большей интеграции и рационализации существующих систем результатов в рамках различных программных и бюджетных сегментов; руководств по планированию и мероприятий, инициируемых различными департаментами в штаб-квартире; планов работы; и ключевых показателей эффективности (КПЭ), используемых на региональном уровне и в глобальных масштабах;
- обеспечить, чтобы формулировки промежуточных результатов служили конструктивным ориентиром для стран;
- обеспечить достаточный уровень согласованности между показателями достижения результатов, позволяющий отслеживать тенденции.

**2.4 Секретариату следует обеспечить, чтобы отчетность была полезной, удобной и использовалась на страновом уровне.**

Секретариату следует ориентироваться не столько на удовлетворение общеорганизационных потребностей в отчетности, сколько на такой подход, который может использоваться на страновом уровне и четко увязывает текущий мониторинг и отчетность о результатах. Цель должна заключаться в разработке таких типовых форм и практических методик отчетности, которые:

- дают возможность пользователям четко определять согласованные страновые приоритеты и отслеживать их осуществление, будь то планы ускорения осуществления или страновые стратегии сотрудничества;
- могут использоваться в качестве основы для анализа результативности работы, мониторинга и оценки;
- могут служить инструментами взаимодействия страновых бюро ВОЗ с национальными правительствами в рамках диалога по вопросам политики, анализа ситуации в области обслуживания и обеспечения подотчетности перед государствами-членами.

**2.5 В качестве одного из необходимых инструментов, способствующих достижению вышеуказанных целей, государствам-членам и Секретариату следует сформировать надлежащую информационную основу, сосредоточив внимание на совершенствовании сбора данных и управления ими.** В рамках внедрения Организацией подходов, основанных на данных, Секретариату следует:

- продолжать наращивать поддержку в целях укрепления потенциала государств-членов для отслеживания ключевых показателей здоровья и представления соответствующей отчетности;
- укреплять собственный потенциал в области сбора и анализа данных, особенно на страновом и региональном уровнях;
- обеспечить возможность отслеживания любых новых показателей с помощью стандартных систем или признанных странами платформ;
- установить КПЭ, касающиеся качества данных и устанавливающие целевые параметры по основным показателям ВОЗ для оценки хода их достижения.

В целях повышения качества и обеспечения своевременности представления государствами-членами отчетности по национальным показателям государствам-членам следует:

- помнить об их обязанности своевременно обмениваться соответствующими данными в соответствии со статьями 61 и 62 Устава ВОЗ;
- обеспечить выделение достаточных средств в целях наращивания потенциала своих национальных систем медико-санитарной информации.

### **Рекомендация 3. Секретариату следует возобновить усилия по институционализации проводимых преобразований и использовать преимущества стратегических и оперативных изменений.**

#### **3.1 Секретариату следует расширять, внедрять и интегрировать свой подход, ориентированный на достижение результатов:**

- в полной мере интегрировать подходы и инструменты, ориентированные на достижение результатов, в программные и бюджетные процессы, руководства и инструкции. С течением времени «управление, ориентированное на достижение результатов», и «достижение воздействия» должны стать синонимами и подкрепляться надлежащими теориями изменений;
- обеспечить согласованность между национальными стратегиями сотрудничества и планами ускорения;
- наращивать аналитический потенциал на региональном и национальном уровнях;
- в целях повышения согласованности и недопущения дублирования уточнить соответствующие функции и обязанности Управления планирования, координации ресурсов и мониторинга эффективности деятельности, Управления по стратегиям сотрудничества со странами и оказанию национальной поддержки и Управления по сбору и анализу данных и информационному обеспечению в области планирования, мониторинга и подготовки отчетности;
- переориентировать функции Департамента информационного обеспечения (DFI) в штаб-квартире по подготовке и распространению аналитических разработок и комплектов материалов DFI на укрепление внутреннего потенциала и оказание выборочной адресной поддержки для осуществления стратегических приоритетов и основных сценариев ускорения в рамках ОПР-14.

**3.2 Секретариату следует и далее совершенствовать процесс определения приоритетности, подготовки и комплексного предоставления технических материалов.** Секретариату следует выполнить рекомендации, вынесенные в докладе 2023 г. по итогам оценки нормативной функции ВОЗ на национальном уровне<sup>1</sup>, в том числе в отношении создания достаточных и последовательных механизмов обратной связи со странами и пользователями, с учетом того, что соответствующие материалы требуют адаптации к местным условиям на уровне стран. В качестве первого шага Секретариату следует обеспечить более четкое и заблаговременное ранжирование технических материалов по приоритетности исходя из их стратегической важности и имеющихся возможностей.

#### **3.3 Секретариату следует и далее адаптировать свою операционную модель, обеспечивая ее пригодность для осуществления стратегических изменений:**

- расширять возможности национальных бюро и механизмов Секретариата ВОЗ, таких как группы по достижению промежуточных результатов (ГДПР), путем выделения надлежащих административных и технических ресурсов для поддержки работы; финансовых ассигнований для ГДПР/представителей национальных бюро в целях стимулирования сотрудничества; и делегирования полномочий;
- корректировать и оптимизировать операционную модель Секретариата, обновив определение основных функций Секретариата и соответствующую схему разделения труда между тремя уровнями ВОЗ; внести

---

<sup>1</sup> Independent evaluation of WHO normative function at country level. Доступно по адресу: <https://www.who.int/publications/i/item/who-dgo-evl-2023-7>. По состоянию на 21 декабря 2023 г.

соответствующие корректировки в распределение ресурсов и укомплектование кадров; ликвидировав случаи дублирования работы между отдельными стратегическими приоритетами и предупреждая разрозненность;

- оптимизировать работу на каждом уровне и перераспределять ресурсы между уровнями посредством политики мобильности и кадрового планирования.

**3.4 Секретариату следует обеспечить целенаправленное, систематическое, хорошо продуманное и скоординированное организационное развитие:**

- выделять достаточные ресурсы на осуществление функций и инициатив в области развития и преобразования Организации;
- составить план управления изменениями, который будет положен в основу ОПР-14;
- предусмотреть процедуру консолидации рекомендаций в отношении улучшений, обусловленных наличием многочисленных надзорных функций, и обеспечить, чтобы их выполнение эффективно и результативно учитывалось в планах управления преобразованиями.

**3.5 Государствам-членам и Секретариату следует продолжать усилия по повышению качества и предсказуемости финансирования и его согласованности со стратегическими приоритетами:**

- осуществить запланированное увеличение обязательных взносов;
- обеспечить финансирование ОПР-14;
- сбалансированным образом финансировать деятельность, направленную на достижение целей «трех миллиардов», в частности на повышение уровня здоровья населения.

**3.6 До разработки Пятнадцатой общей программы работы ВОЗ (ОПР-15) Секретариату ВОЗ следует организовать поэтапный процесс стратегического планирования.** Этот процесс должен быть начат заблаговременно с анализа ситуации на основе фактических данных, среднесрочной оценки ОПР-14 и выбора направленности деятельности в рамках ОПР-15. За этим должна последовать оценка стратегических вариантов с дальнейшим согласованием стратегических приоритетов. Только после этого следует выработать систему результатов. В качестве заключительного шага следует определить вытекающие из ОПР-15 потребности в финансировании и задачи по внутриорганизационному согласованию, а также программному и бюджетному планированию.

Any enquiries about this evaluation should be addressed to:  
Evaluation Office, World Health Organization

Email: [evaluation@who.int](mailto:evaluation@who.int)

Website: Evaluation (who.int)