



ВСЕМИРНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто пятая сессия
Пункт 7.5 предварительной повестки дня

ЕВ105/29
19 ноября 1999 г.

Региональные комитеты и региональные конвенции

Доклад Секретариата

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. Согласно Уставу ВОЗ, порядок принятия Организацией международных соглашений регламентируется статьей 19, которая гласит:

Ассамблея здравоохранения имеет право принимать конвенции и соглашения по любому вопросу, входящему в компетенцию Организации. Для принятия такого рода конвенций и соглашений требуется большинство в две трети голосов Ассамблеи здравоохранения, причем означенные конвенции или соглашения в отношении каждого отдельного члена Организации входят в силу по принятии их согласно порядку, предусмотренному его конституционной процедурой.

2. Региональные комитеты не наделены правом принимать международные конвенции. Разница в формулировках, изложенных в статье 19 и статье 50 Устава, четко разъясняет, что учредители ВОЗ считали, что Организация будет заключать международные конвенции глобального характера на уровне Ассамблеи здравоохранения. При этом региональные комитеты будут заниматься рассмотрением вопросов технического и политического свойства в пределах географических границ своих регионов. В принципе не предполагалось, что региональные комитеты будут заниматься принятием юридически обязательных документов, регламентирующих порядок решения вопросов, которые относятся к сфере их деятельности.

ПРОБЛЕМЫ

3. Последние достижения в международной политике общественного здравоохранения пробудили дополнительный интерес к вопросу о том, стоит ли проводить работу по некоторым направлениям международного сотрудничества в области общественного здравоохранения путем заключения, наряду с другими подходами, международных соглашений, имеющих обязательную юридическую силу. На глобальном уровне такая тенденция четко прослеживается на примере начавшегося в последнее время процесса разработки рамочной конвенции по борьбе против табака. Необходимость в таком подходе также проявилась и на региональном уровне, в частности в Европейском регионе, где подобные инициативы были ориентированы на

решение связанных со здравоохранением проблем таким образом, чтобы это соответствовало конкретным потребностям и особенностям региона.

4. В качестве свежего примера вышеупомянутой тенденции на региональном уровне можно назвать принятие участниками Третьей конференции на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья (16-18 июня 1999 г., Лондон) Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер. Благодаря тому, как строилась работа по подготовке данного Протокола, Европейское региональное бюро совместно с Секретариатом Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН) сыграли важную роль в стимулировании и поддержке межправительственного процесса, обеспечившего принятие этого Протокола. Вместе с тем, строго говоря, работа по составлению Протокола и проведению названной Конференции не проходила под эгидой Регионального комитета.

5. С точки зрения настоящего доклада, важно то, что 18 июня на состоявшейся Конференции на уровне министров была принята Декларация по окружающей среде и охране здоровья, в рамках которой, *inter alia*, приводится раздел «Транспорт, окружающая среда и здоровье»¹. В пунктах 18 и 19 Декларации предусмотрена возможность для переговорного процесса по Европейской конвенции по транспорту, окружающей среде и здоровью². Решение по данному вопросу должно быть принято на Конференции министров транспорта, окружающей среды и здравоохранения или их представителей, которая будет организована ВОЗ и ЕЭК ООН до конца 2000 года. Поскольку упоминание о «ВОЗ» в данном случае интерпретируется с позиции придания соответствующих полномочий Европейскому региональному комитету, то решение

¹ Документ EUR/ICP/ENCO 02 02 05/18 Rev.5.

² Содержание пунктов 18 и 19 гласит:

18. Мы призываем ВОЗ и другие международные организации продолжить оказание поддержки этим усилиям, выполняя для этой цели функции, определенные для них в Хартии. Мы признаем, что для того, чтобы транспорт был устойчивым с точки зрения окружающей среды и здоровья, в будущем, помимо претворения в жизнь положений данной Хартии в этом направлении, необходимо будет приложить дополнительные усилия. Мы предлагаем ВОЗ и ЕЭК ООН, совместно и в сотрудничестве с другими международными организациями, подготовить обзор имеющихся в этой области соглашений и правовых механизмов, с тем чтобы улучшить их согласованную реализацию и их дальнейшее развитие (по мере необходимости). Отчет об этом обзоре должен быть представлен не позднее весны 2000 г. и должен включать рекомендации относительно дальнейших необходимых шагов. Этот отчет должен охватить возможность предпринятия новых, не являющихся юридически обязательными действий, а также практическую возможность принятия, необходимость и содержание нового юридически обязательного документа (например, конвенция по вопросам транспорта, окружающей среды и здоровья, которая должна быть ценным дополнением к существующим соглашениям, а не еще одним дублирующим документом).

19. Решение относительно ведения переговоров по такому механизму будет принято как можно скорее после представления отчета на совещании министров транспорта, окружающей среды и здравоохранения государств-членов или их представителей, которое будет организовано для этой цели ВОЗ и ЕЭК ООН не позднее конца 2000 года.

вышеупомянутой Конференции на уровне министров ставит вопрос о праве Европейского регионального комитета принимать международные конвенции.

6. Из всего вышеизложенного следует, что с принятием региональных конвенций государства – члены Европейского региона уже приступили к рассмотрению отдельных аспектов общественного здравоохранения. Не исключено, что и другие регионы последуют их примеру.

7. Представляется уместным предоставить право региональным комитетам принимать международные конвенции, для того чтобы они имели возможность принимать адекватные меры, которые, по мнению соответствующих государств-членов, расцениваются как целесообразные при рассмотрении вопросов общественного здравоохранения в рамках юридически обязательных документов. В таком случае можно предусмотреть три варианта решения данной проблемы: во-первых, можно внести поправки в статью 50 Устава; во-вторых, заинтересованный региональный комитет мог бы обращаться к Ассамблее здравоохранения с просьбой о предоставлении необходимых полномочий в каждом конкретном случае; в-третьих, Ассамблея здравоохранения делегирует соответствующие полномочия региональным комитетам.

8. Если руководствоваться первым из предложенных вариантов, то региональные комитеты приобретут право принимать региональные конвенции на четкой конституционной основе. Однако накопленный за последнее время опыт показал, что для вступления в силу тех или иных поправок к Уставу может потребоваться несколько лет. Более того, по настоящее время уже имеются три поправки, ожидающие своей очереди для вступления в силу, и в этой связи нежелательно пополнить этот список четвертой поправкой, особенно в свете пожеланий, высказанных государствами-членами на Пятьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, относительно отказа от практики дальнейшего внесения поправок в текст Устава.

9. Недостаток второго варианта заключается в том, что любая отдельная заявка подлежит рассмотрению Ассамблеей здравоохранения в каждом конкретном случае, причем Ассамблея не формулирует те критерии, на основании которых региональные комитеты приобретают право заключать соглашения. Более того, обязательная в таком случае процедура будет неизбежно приводить к отсрочке соответствующих переговоров на один-два года.

10. Если же воспользоваться третьим вариантом, то можно исключить такие отсрочки, которые неизбежны при втором варианте рассмотрения вопроса в каждом конкретном случае. Вместе с тем, возникает вопрос о том, какого рода ограничения должны распространяться на делегирование полномочий, чтобы региональные инициативы невольно не усложняли ситуацию при разработке конвенций по тому же кругу вопросов на глобальном уровне.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

11. С учетом вышеизложенного Исполнительный комитет может рекомендовать Ассамблее здравоохранения принять резолюцию, предоставляющую право региональным комитетам принимать международные конвенции по вопросам, которые носят исключительно региональный характер. Решение Ассамблеи здравоохранения должно давать право региональным комитетам предпринимать любые необходимые и адекватные меры при проведении переговоров и принятии региональных конвенций в такой форме и согласно таким методам, которые представляются наиболее приемлемыми с точки зрения потребностей и особенностей своих регионов. В то же время во избежание вышеупомянутого риска невольного осложнения предпринимаемых на глобальном уровне усилий по принятию конвенций по тому же или аналогичному кругу вопросов чрезвычайно важно, чтобы акт делегирования полномочий не противоречил общей политике Организации и не выходил за рамки исключительно региональной проблематики. Поэтому представляется целесообразным предусмотреть определенный механизм, руководствуясь которым Ассамблея здравоохранения могла бы оценивать действия, запланированные или предпринятые региональными комитетами¹. Ниже приводится вариант проекта резолюции по данному вопросу.

Исполнительный комитет,

рассмотрев доклад Генерального директора по вопросу о региональных комитетах и региональных конвенциях²,

РЕКОМЕНДУЕТ Пятьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения принять резолюцию следующего содержания:

Пятьдесят третья сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения,

рассмотрев доклад Генерального директора по вопросу о региональных комитетах и региональных конвенциях;

принимая к сведению содержание статьи 19 Устава о том, что Ассамблея здравоохранения имеет право принимать конвенции и

¹ Следует иметь в виду, что любые действия со стороны Ассамблеи здравоохранения по данному вопросу фактически не будут распространяться на руководящие органы ПАОЗ, поскольку ПАОЗ представляет собой отдельную международную организацию, обладающую, согласно своему Уставу, правомочностью заключать договоры. В этой связи предлагаемая резолюция не предусматривает изменений или аннулирования статьи 3 Соглашения 1949 г. между ВОЗ и ПАОЗ, которая гласит:

Панамериканская санитарная конференция может заключать и содействовать заключению конвенций, а также принимать и содействовать принятию программ мероприятий в области санитарии и здравоохранения в Западном полушарии при условии, что такие конвенции и программы совместимы с политикой и программами Всемирной организации здравоохранения и самостоятельно финансируются.

² Документ ЕВ105/29.

соглашения по любому вопросу, входящему в компетенцию Организации, а также содержание статьи 50 Устава о том, что региональные комитеты не наделены такими правами в вопросах, представляющих региональные интересы;

отмечая в то же время последние тенденции, указывающие на повышение заинтересованности государств-членов в юридически обязательном регламентировании отдельных вопросов на региональном уровне;

признавая в этой связи факт принятия Третьей конференцией на уровне министров по окружающей среде и охране здоровья Протокола по проблемам воды и здоровья к Конвенции 1992 г. по охране и использованию трансграничных водотоков и международных озер, а также воздавая должное той роли, которую сыграло Европейское региональное бюро при разработке и принятии данного Протокола;

считая целесообразным уполномочить региональные комитеты принимать международные конвенции по вопросам, представляющим региональные интересы, чтобы за счет международного регулирования обеспечивать более эффективное выполнение задач в области общественного здравоохранения;

памятуя о необходимости обеспечения гарантий того, чтобы реализация полномочий региональных комитетов по заключению договоров осуществлялась в полном соответствии с глобальной политикой Организации и вносила свой вклад в ее развитие,

1. ПОСТАНОВЛЯЕТ: региональные комитеты имеют право принимать международные конвенции и соглашения в отношении исключительно региональных вопросов в пределах компетенции Организации; вместе с тем в целях гарантии того, что принятие таких международных конвенций и соглашений будет соответствовать глобальной политике Организации, на предоставляемое в таких случаях право распространяются следующие условия:

(1) решения о переговорах и принятии региональных конвенций или соглашений, принимаемые соответствующими региональными комитетами, подлежат одобрению Генеральным директором после консультаций с региональными директорами в том, что предлагаемая региональная конвенция или соглашение соответствует глобальной политике Организации; и

(2) региональные комитеты информируют Ассамблею здравоохранения, обращаясь сначала в Исполнительный комитет, о своих решениях приступить к переговорам по региональным конвенциям и соглашениям, а также о содержании таких конвенций и соглашений после их принятия;

2. ДАЛЕЕ ПОСТАНОВЛЯЕТ:

(1) право принимать международные конвенции и соглашения означает осуществление совместных инициатив с другими международными организациями, включая создание редакционных и специальных органов и органов, отвечающих за ведение переговоров, и организацию полномочных конференций в целях принятия текста конвенций;

(2) региональные комитеты одобряют такие конвенции и соглашения большинством в две трети голосов;

(3) в конвенциях и соглашениях, принятых региональными комитетами, могут участвовать лишь государства-члены заинтересованных регионов, а также региональные и другие межправительственные организации при наличии таковых;

(4) изложенные в региональных конвенциях поручения региональным директорам о предоставлении услуг секретариата на совещаниях участвующих сторон или на других мероприятиях, подпадающих под действие таких конвенций, подлежат одобрению соответствующими региональными комитетами в каждом конкретном случае, а также с учетом имеющихся ресурсов и приоритетов программной деятельности региональных бюро;

3. ОСТАВЛЯЕТ ЗА СОБОЙ право принимать решения по любому вопросу, о котором идет речь в настоящей резолюции, в тех случаях, когда сложившаяся ситуация служит основанием для проведения в жизнь глобальной политики Организации.

= = =