Всемирная
организация здравоохранения

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
Сто сорок пятая сессия | EB145/4
Пункт 6.1 предварительной повестки дня | 25 апреля 2019 г.

Процессы реформы управления ВОЗ

Участие негосударственных структур

Доклад Генерального директора

1. В январе 2019 г. Исполком в своем решении EB144(3) о процессах реформы ВОЗ, включая программу преобразований, и осуществлении реформы системы развития Организации Объединенных Наций предложил Генеральному директору «составить доклад и сформулировать рекомендации относительно проведения неофициального совещания или форума для взаимодействия между государствами-членами и негосударственными структурами, состоящими в официальных отношениях с Организацией, для представления Сто сорок пятой сессии Исполнительного комитета». В ходе обсуждения доклада Председателя Исполнительного комитета об итогах неофициальной консультации по реформе стратегического руководства[1] было определено несколько аспектов участия негосударственных структура в управлении ВОЗ, которые необходимо рассматривать в совокупности[2]. Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения Исполкома.

2. Участие негосударственных структур в заседаниях руководящих органов ВОЗ без права голоса предусмотрено Уставом Всемирной организации здравоохранения (статья 18(h)) и практикуется со времени проведения Международной конференции здравоохранения, на которой был разработан и принят Устав[3]. Данный уставной мандат изначально осуществлялся на основе Принципов, регулирующих отношения между Всемирной организацией здравоохранения и неправительственными организациями.

---

[1] Документ EB144/34.

[2] См. протоколы заседаний Исполнительного комитета на его 144-й сессии, второе заседание, раздел 4.

[3] Official records of the World Health Organization No. 2: Summary report on proceedings, minutes and final acts of the International Health Conference held in New York from 19 June to 22 July 1946. New York and Geneva: United Nations World Health Organization Interim Commission; 1948 ((https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official_record2_eng.pdf;jsessionid=C333675A1E09AF734DE7A8854B1DC9AD?sequence=1, по состоянию на 18 марта 2019 г.).

После их замены Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами в 2016 г.[1] соответствующие нормативные рамки устанавливаются этим документом, а также правилами процедуры как Всемирной ассамблеи здравоохранения, так и Исполнительного комитета[2].

3. ВОЗ нуждается во взаимодействии с негосударственными структурами для достижения своих целей и продвижения своей работы. Такие структуры должны иметь

---

[1] Принят Ассамблеей здравоохранения в резолюции WHA69.10. К участию в заседаниях относятся, в частности, следующие пункты механизма:

15(a) **Совещания руководящих органов**. К совещаниям данного типа относятся сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, Исполнительного комитета и шести региональных комитетов. Вопрос об участии негосударственных структур определяется соответствующими правилами процедуры, политикой и практикой руководящих органов, а также разделом настоящего механизма, который посвящен официальным отношениям.

55. Организации, состоящие в официальных отношениях, получают приглашение на участие в сессиях руководящих органов ВОЗ. Их привилегии включают в себя:

(a) возможность назначать представителя для участия без права голоса в совещаниях руководящих органов ВОЗ или в совещаниях комитетов, а также на конференциях, созываемых под эгидой ВОЗ;

(b) возможность выступать с заявлениями, если Председатель совещания (i) предложит им это сделать; или (ii) он согласится с их просьбой об этом в случае обсуждения пункта повестки дня, который представляет особый интерес для данной организации;

(c) возможность представить заявление, упомянутое в подпункте (b) выше, до обсуждения для его размещения Секретариатом на специальном веб–сайте.

56. Негосударственные структуры, принимающие участие в совещаниях руководящих органов ВОЗ, назначают главу своей делегации и заявляют о подведомственности своих делегатов. Это заявление включает функцию каждого делегата в рамках самой негосударственной структуры и, в соответствующих случаях, функцию делегата, которую он выполняет в той или иной подведомственной организации.

57. Региональные комитеты могут принимать решение по процедуре предоставления аккредитации на своих совещаниях другим международным, региональным и национальным негосударственным структурам, не находящимся в официальных отношениях с ВОЗ, если эта процедура регламентируется в соответствии с настоящим механизмом.

[2] Предлагаемый измененный текст статьи 47 Правил процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения (см. документ A72/52) гласит: «По приглашению соответственно Председателя Ассамблеи здравоохранения или председателя одного из главных комитетов представители негосударственных структур, международных коммерческих ассоциаций и благотворительных фондов, состоящих в официальных отношениях, могут быть приглашены присутствовать на пленарных заседаниях и заседаниях главных комитетов Ассамблеи здравоохранения и принимать участие в работе этих заседаний без права голоса в соответствии с Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами».

Статья 4 Правил процедуры Исполнительного комитета гласит: «При условии выполнения любого соответствующего соглашения представители Организации Объединенных Наций и других межправительственных организаций, с которыми Организация установила и фактически поддерживает отношения в соответствии со статьей 70 Устава, могут участвовать без права голоса в работе заседаний Исполкома и его комитетов. Такие представители могут также, по приглашению, присутствовать на заседаниях подкомитетов и прочих вспомогательных органов и принимать участие в их работе без права голоса.

Представители неправительственных организаций неправительственных организаций, международных коммерческих ассоциаций и благотворительных фондов, состоящих в официальных отношениях с Организацией, могут участвовать в работе Исполкома на условиях, предусмотренных Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами».

возможность доводить свои мнения до сведения государств-членов путем их участия в заседаниях руководящих органов ВОЗ без права голоса. Как отмечается в Тринадцатой общей программе работы на 2019–2023 гг., «ВОЗ была и остается организацией государств-членов, однако в настоящее время концепция глобального руководства предполагает и участие определенного круга негосударственных субъектов». Разумеется, с момента основания Организации формы участия негосударственных структур претерпели эволюцию. Участие в заседаниях руководящих органов регламентируется механизмом официальных отношений, определяемых как «привилегия, которую Исполнительный комитет может предоставить неправительственным организациям, международным коммерческим ассоциациям и благотворительным фондам, поддерживающим устойчивое и систематическое взаимодействие в интересах Организации»[1].

4. На протяжении нескольких десятилетий ВОЗ успешно применяет практику, при которой негосударственные структуры, состоящие в официальных отношениях с Организацией, обращаются к руководящим органам ВОЗ в заключительной части прений. Однако рост интереса со стороны государственных структур, о котором свидетельствует увеличение числа участвующих структур и запросов на выступления, не сделал их участие более содержательным. Когда многочисленные негосударственные структуры друг за другом берут слово после завершения прений и по окончании заявлений представителей государств-членов, их выступления уже не влияют на исход обсуждения. От государств-членов поступают критические замечания по поводу нынешней системы, которые находят поддержку в сообщениях негосударственных структур по различным вопросам.

5. В 2002 г. в официальных отношениях с Организацией состояло 189 неправительственных организаций. К 2018 г. число негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, увеличилось до 214. С 1998 г. по 2002 г. на сессиях Всемирной ассамблеи здравоохранения в среднем выступало 16 структур, а на сессиях Исполнительного комитета – 11 структур. С течением лет количество выступающих представителей негосударственных структур увеличивалось, а в некоторых случаях расширялся и круг тем, по которым они брали слово. В 2018 г. на семьдесят первой сессии Ассамблеи здравоохранения негосударственные структуры выступили в общей сложности с 236 заявлениями, при этом некоторые структуры выступали по 15 различным пунктам повестки дня; а по некоторым пунктам повестки дня пожелали выступить до 36 негосударственных структур.

6. Согласно учетным данным об участии в заседаниях руководящих органов, на пятьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения (2002 г.) присутствовали 444 делегата, представлявших 88 неправительственных организаций, состоящих в официальных отношениях, а на семьдесят первой сессии Всемирной ассамблеи

[1] Резолюция WHA69.10 (2016 г.). Механизм взаимодействия с негосударственными структурами; пункт 50 (https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260365/A69_REC1-ru.pdf, по состоянию на 18 марта 2019 г.).

здравоохранения (2018 г.) присутствовали 1500 делегатов от 127 состоящих в официальных отношениях негосударственных структур.

7. Официальные параллельные мероприятия во время сессии Ассамблеи здравоохранения могут организовываться не только государствами-участниками, но и негосударственными структурами, состоящими в официальных отношениях. Так, в 2018 г. Секретариат утвердил проведение восьми официальных параллельных мероприятий после рассмотрения 20 заявок, полученных от негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях.

8. Начиная с 2016 г. и до вступления в силу Механизма взаимодействия с негосударственными структурами организации, состоящие в официальных отношениях, имели возможность представлять свои заявления заблаговременно для онлайнового размещения на предназначенном для этого веб-сайте. Данная мера была призвана дать возможность государствам-членам изучить данные материалы при подготовке своих собственных заявлений, хотя некоторые негосударственные структуры, состоящие в официальных отношениях, считают это еще одним ограничением, в то время как другие структуры с удовольствием пользуются возможностью для пропаганды своей деятельности. Дополнительные возражения со стороны негосударственных структур, заранее публикующих свои заявления, вызывает практика, при которой время, отведенное им для выступления, без предупреждения сокращается, иногда до всего лишь одной минуты.

9. Региональные комитеты, равно как и региональные бюро в рамках созываемых ими совещаний, также расширили участие негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, в соответствии с их собственными правилами процедуры. Все региональные бюро приглашают негосударственные структуры к участию в сессиях региональных комитетов и других мероприятиях и дают им возможность выступать. После принятия Механизма взаимодействия с негосударственными структурами на пятьдесят пятой сессии Руководящего совета ПАОЗ[1] Региональное бюро для стран Америки внесло изменения в свой порядок вступления в официальные отношения, и негосударственные структуры продолжают устанавливать официальные отношения с ПАОЗ. Европейское региональное бюро ввело систему аккредитаций, предусмотренную пунктом 57 Механизма, и активно взаимодействует с негосударственными структурами, размещая тексты и записи устных выступлений на веб-сайте регионального комитета в дополнение к заявлениям, которые делаются во время сессий регионального комитета. Региональное бюро для стран Африки организовало свой второй Африканский форум по здравоохранению (состоялся в Прае, 26–28 марта 2019 г.)[2] для содействия формированию партнерств и созданию возможностей для диалога о дальнейшей разработке и принятии совместных инновационных стратегий в интересах достижения цели обеспечения всеобщего охвата услугами здравоохранения в Африке. Европейское региональное бюро и Региональное бюро для стран Западной части Тихого океана перед

[1] Резолюция CD55.R3 (2016 г.).

[2] WHO Regional Office for Africa. Second WHO Africa Health Forum – Achieving universal health coverage and health security: the Africa we want to see (http://africahealthforum.afro.who.int/, по состоянию на 19 марта 2019 г.).

сессиями соответствующих региональных комитетов проводят неофициальный брифинг для негосударственных структур по пунктам предварительной повестки дня.

УЧАСТИЕ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ СТРУКТУР В УПРАВЛЕНИИ ДРУГИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ В СИСТЕМЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ И МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

10. Организация Объединенных Наций использует отличную от ВОЗ модель простой аккредитации, не предполагающей конкретные форматы взаимодействия. В настоящее время 5161 неправительственная организация имеет действительный консультативный статус при **Экономическом и Социальном Совете Организации Объединенных Наций**, который позволяет им присутствовать на заседаниях Совета, его многочисленных вспомогательных органов, крупных конференциях, заседаниях механизмов и других мероприятиях[1].

11. **Всемирная торговая организация** ежегодно проводит общественный форум[2]. В работе этого трехдневного мероприятия, каждый год посвященного новой теме, участвуют 2000–3000 делегатов от государств-членов и негосударственных структур; в 2019 г. длительность мероприятия была увеличена до четырех дней. Общественный форум обслуживается секретариатом Всемирной торговой организации и привлекает ресурсы от самых различных структур Организации.

12. **Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций** поддерживает отношения с 110–115 международными неправительственными организациями с консультативным статусом, предоставляемым Конференцией Организации, а также с другими организациями, имеющими предоставленный Генеральным директором специализированный консультативный статус либо статус организации, с которой поддерживаются связи. Перед ежегодной Конференцией международные неправительственные организации участвуют в проводимом Секретариатом брифинге и выдвигают от трех до пяти делегатов на основные конференции и заседания.

13. **Комитет по всемирной продовольственной безопасности** создал отдельный механизм, в рамках которого гражданское общество сформировало 11 групп, и председатель на заседаниях Комитета во время прений государств-членов выделяет представителям гражданского общества три–четыре временных отрезка для выступлений. Гражданское общество также участвует в региональных консультациях Продовольственной и сельскохозяйственной организации и организует работу механизма гражданского общества, который должен самостоятельно привлекать свои собственные ресурсы.

[1] Basic Facts about ECOSOC Status (https://csonet.org/?menu=100, по состоянию на 19 марта 2019 г.).

[2] World Trade Organization. Public Forum (https://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/public_forum_e.htm, по состоянию на 19 марта 2019 г.).

РАНЕЕ ДЕЙСТВОВАВШИЕ И ПРЕДЛОЖЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ВОЗ

14. В период с 2000 г. по 2003 г. Секретариат в последнем квартале каждого года организовывал недельные совещания заинтересованных сторон[1] для обсуждения программы работы ВОЗ. На последнем таком совещании в 2003 г. присутствовали представители 56 неправительственных организаций, состоящих в официальных отношениях, а также других сторон, не установивших официальных отношений[2]. Предложение о создании механизма для взаимодействия с гражданским обществом было отклонено в 2003 году.

15. В 2011 г. в контексте предыдущей программы реформы ВОЗ было предложено учредить всемирный форум в области здравоохранения[3]. Его предполагаемой целью было «изучение, в неофициальной обстановке и с участием множества заинтересованных сторон, путей для того, чтобы основные участники деятельности в области глобального здравоохранения могли работать совместно более эффективно – на глобальном и на страновом уровнях – в целях повышения результативности, согласованности и подотчетности, а также уменьшения фрагментации и дублирования усилий». В тот момент предложение не получило достаточной поддержки и более подробно не прорабатывалось.

ТЕКУЩАЯ РЕФОРМА ВОЗ

16. К настоящему моменту в ходе обсуждений текущих реформ ВОЗ был сделан вывод о том, что качество участия негосударственных структур в управлении ВОЗ может быть повышено только принятием комплекса мер и в сочетании с общим укреплением взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами в соответствии с Тринадцатой общей программой работы и в рамках Механизма взаимодействия с негосударственными структурами. Укрепление взаимодействия с негосударственными структурами по вопросам управления ВОЗ должно осуществляться с учетом следующих целей:

(a) сохранение межправительственного характера ВОЗ;

(b) повышение конструктивности участия;

(c) повышение эффективности и результативности взаимодействия;

(d) уважение разнообразия негосударственных структур.

---

[1] WHO. Meeting of Interested Parties (MIP) (http://www.who.int/mip/en/, по состоянию на 20 марта 2019 г.).

[2] WHO. Meeting of Interested Parties (Geneva, 3-7 November 2003). List of participants (http://www.who.int/mip/2003/official/en/MIP%202003%20final%20LOP%20and%20Panels.pdf?ua=1, по состоянию на 20 марта 2019 г.).

[3] ВОЗ. Всемирный форум в области здравоохранения: концептуальный документ (22 июня 2011 г.) (https://www.who.int/dg/reform/who_reform_world_health_forum_ru.pdf, по состоянию на 20 марта 2019 г.).

17. Введение ограничений на количество членов в делегации негосударственной структуры, состоящей в официальных отношениях, на число выступлений от имени негосударственных структур или на оба этих параметра может компенсироваться мерами, которые сделают их участие более содержательным. Один из возможных вариантов заключается в том, чтобы при открытии обсуждения пунктов повестки дня или в ходе прений негосударственные структуры представляли обобщенное заявление, как это практикуется Продовольственной и сельскохозяйственной организацией, которая ограничивает количество заявлений от различных групп.

18. Среди трех категорий негосударственных структур, отвечающих критериям установления официальных отношений, международным коммерческим ассоциациям и благотворительным фондам, может быть предложено сформировать две отдельных группы. С учетом разнообразия неправительственных организаций из них было бы целесообразно сформировать еще до трех групп либо на постоянной основе, либо для конкретных случаев. Отдельные негосударственные структуры, состоящие в официальных отношениях, могли бы по-прежнему размещать свои заявления на специальном веб-сайте за две недели до начала сессии Исполнительного комитета в январе и сессии Ассамблеи здравоохранения в мае. После они могли бы проводить совещания, посвященные этим двум сессиям руководящих органов, до их начала, например параллельно заседаниям Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, для определения того, по каким пунктам повестки дня они хотели бы представить групповые выступления в начале и в течение прений.

19. С учетом того что государства-члены вырабатывают свои позиции перед совещаниями руководящих органов, более упорядоченное взаимодействие между государствами-членами и негосударственными структурами в преддверии сессии придало бы дополнительную ценность обсуждениям и повысило качество участия негосударственных структур в работе руководящих органов и тем самым качество управления ВОЗ.

20. По аналогии с Общественным форумом Всемирной торговой организации может быть организован всемирный форум в области здравоохранения. Такой всемирный форум, как и совещания заинтересованных сторон, мог бы проводиться в качестве отдельного мероприятия в ноябре каждого года. Возможна его организация в январе, перед сессией Исполнительного комитета, что позволит обеспечить более широкое участие при меньших расходах. В качестве альтернативного варианта, он мог бы проводиться раз в два года в увязке с организованным недавно первым Форумом партнеров ВОЗ[1] либо чередуясь с ним по годам, или в качестве более масштабного мероприятия на территории того или иного государства-члена каждые четыре–пять лет.

21. Предлагаемые здесь изменения должны вводиться не отдельно, а в сочетании с мерами государств-членов и Секретариата по укреплению взаимодействия с негосударственными структурами. Необходимо, чтобы больше государств-членов следовали примеру тех, кто проводит консультации с негосударственными структурами

[1] WHO. Inaugural WHO Partners' Forum: collaborating with partners for impact (https://www.who.int/news-room/events/inaugural-partners-forum, по состоянию на 21 марта 2019 г.).

перед сессиями Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения на национальном уровне и/или включает в состав своих делегаций представителей гражданского общества и молодежи. Секретариат будет также укреплять свое взаимодействие с негосударственными структурами в соответствии со стратегией взаимодействия, разработанной на основе Тринадцатой общей программы работы, через отдел, непосредственно отвечающий за координацию и развитие такого взаимодействия. Негосударственные структуры будут и впредь активно участвовать в организуемых ВОЗ конференциях. Секретариат мог бы также улучшить процесс предоставления информации негосударственным структурам, состоящим в официальных отношениях, при помощи таких мер, как веб-трансляция информационных совещаний, организуемых им для представительств, находящихся в Женеве.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

22. Исполкому предлагается принять настоящий доклад к сведению и предоставить руководящие указания по вопросу о том, следует ли Секретариату уточнить данные предложения и организовать веб-консультацию с негосударственными структурами перед обсуждением этого вопроса на следующей сессии каждого из региональных комитетов, с тем чтобы выработать предложение для рассмотрения Исполкомом на его 146-й сессии.

= = =