Всемирная
организация здравоохранения

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ
146-я сессия
Пункт 22.1 предварительной повестки дня

EB146/33
25 ноября 2019 г.

Реформа ВОЗ

Участие негосударственных структур в работе руководящих органов ВОЗ

Доклад Генерального директора

1. В мае 2019 г. Исполнительный комитет на своей 145-й сессии принял к сведению доклад Генерального директора «Процессы реформы управления ВОЗ: Участие негосударственных структур» и обратился к Секретариату с просьбой доработать содержащиеся в нем предложения путем проведения веб-консультации с негосударственными структурами в целях разработки предложения для рассмотрения Исполкомом на его 146-й сессии [1]. Настоящий доклад подготовлен во исполнение этой просьбы.

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 в 1946 г. Международной конференции здравоохранения, на которой этот Устав был разработан и принят[2]. До 2016 г. данный уставной мандат осуществлялся на основе Принципов, регулирующих отношения между Всемирной организацией здравоохранения и неправительственными организациями. В 2016 г. эти Принципы были заменены Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами[3], который, наряду с Правилами процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения (статья 47) и Правилами процедуры Исполнительного комитета (статья 4), в настоящее время регулирует вопросы участия негосударственных структур в работе руководящих органов.

3. ВОЗ нуждается во взаимодействии с негосударственными структурами для достижения своих целей и продвижения вперед в своей деятельности. Таким образом, негосударственные структуры должны иметь возможность представлять свое мнение на

---

[1] См. документ EB145/4 и протоколы заседаний Исполнительного комитета на его 145-й сессии, первое заседание, раздел 6.

[2] 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. См. по адресу: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85573/Official_record2_eng.pdf;jsessionid=C333675A1E09AF734DE7A8854B1DC9AD?sequence=1 (по состоянию на 24 октября 2019 г.).

[3] Механизм взаимодействия с негосударственными структурами (пункты 15(a) и 55–57) на веб-странице «Промежуточное обновление онлайн-версии 48-го издания Основных документов» (см. по адресу: http://apps.who.int/gb/bd/r/index.html (по состоянию на 24 октября 2019 г.)).

рассмотрение государств-членов на заседаниях руководящих органов, принимая в них участие 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»[1]. Следует отметить, что с момента основания Организации формы участия негосударственных структур претерпели эволюцию. Участие в заседаниях руководящих органов регламентируется понятием официальных отношений, определяемых Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами как «привилегия, которую Исполнительный комитет может предоставить неправительственным организациям, международным коммерческим ассоциациям и благотворительным фондам, поддерживающим устойчивое и систематическое взаимодействие в интересах Организации»[2].

4. Хотя на протяжении нескольких десятилетий ВОЗ успешно применяет практику, при которой негосударственные структуры, состоящие в официальных отношениях с Организацией, обращаются к руководящим органам ВОЗ после выступлений представителей государств-членов по данному вопросу, увеличение числа участвующих негосударственных структур и, соответственно, желающих выступить не сделало их участие более содержательным. Когда многочисленные негосударственные структуры друг за другом берут слово в конце обсуждений, их выступления мало влияют на содержание или направленность дискуссии. Как государства-члены, так и негосударственные структуры, хотя и по разным причинам, выражали свою неудовлетворенность существующей системой.

ВЕБ-КОНСУЛЬТАЦИЯ С НЕГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ

5. Секретариат провел веб-консультацию с негосударственными структурами в целях изучения их мнения в отношении участия этих структур в руководстве ВОЗ. Консультация проводилась в форме опроса, открытого для участия с 26 августа по 15 сентября 2019 г. Вопросы и детальный анализ полученных ответов приводятся на веб-сайте ВОЗ[3]. Принять участие было предложено всем 217 негосударственным структурам, состоящим в официальных отношениях с ВОЗ. Возможность принять участие в консультации была предоставлена также негосударственным структурам, не состоящим в официальных отношениях. Ответы были представлены самыми различными организациями – от очень малых до очень крупных. Было получено 204 полных ответа; после проверки на дублирование был проведен анализ 199 ответов, полученных от 177 неправительственных организаций, 10 структур частного сектора (включая четыре международные коммерческие ассоциации), 10 академических

---

[1] См. Тринадцатую общую программу работы на 2019–2023 гг., стр. 33. Доступно по ссылке: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/328844/WHO-PRP-18.1-rus.pdf?sequence=1&isAllowed=y (по состоянию на 24 октября 2019 г.).

[2] Механизм взаимодействия с негосударственными структурами (пункт 50) на веб-странице «Промежуточное обновление онлайн-версии 48-го издания Основных документов» (см. по адресу: http://apps.who.int/gb/bd/ (по состоянию на 24 октября 2019 г.)).

[3] См. https://www.who.int/about/collaborations/involvement-of-non-state-actors/en/ (по состоянию на 22 ноября 2019 г.).

учреждений и двух благотворительных фондов. Из общего числа проанализированных ответов 109 были получены от негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях с ВОЗ, и 90 структур, не состоящих в официальных отношениях. Сто сорок три респондента указали, что они принимали участие в заседаниях руководящих органов ВОЗ: из них 71% принимали участие, даже если не на регулярной основе, в сессиях Ассамблеи здравоохранения, 52% – в сессиях Исполнительного комитета, а 51% – в сессиях, по крайней мере, одного регионального комитета. Среди структур, состоящих в официальных отношениях, доля таких организаций составляла 92%, 73% и 65%, соответственно.

Участие в сессиях Ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета

6. Хотя 89% из 143 структур, принимающих участие в заседаниях руководящих органов ВОЗ, придают такому участию очень важное или довольно важное значение среди приоритетных направлений своей деятельности, лишь 29% респондентов указали, что они удовлетворены существующими условиями, обеспечивающими участие негосударственных структур в руководстве ВОЗ (5 ответов содержали оценку «очень удовлетворительно», 52 – «удовлетворительно», 66 – «затрудняюсь ответить», 62 – «неудовлетворительно» и 12 – «очень неудовлетворительно»). Эти результаты указывают как на высокий уровень заинтересованности в участии, так и высокий уровень неудовлетворенности существующими условиями.

7. Всем 143 респондентам, принимающим участие в работе руководящих органов ВОЗ, был представлен перечень, включающий восемь аспектов мероприятий, проводимых руководящими органами ВОЗ, и было предложено выбрать четыре аспекта, являющихся наиболее актуальными для их организации. Ответы были выбраны следующим образом:

Аспекты	**Входят в число четырех наиболее актуальных**	**Наиболее актуальные**
Оперативное получение информации о принимаемых ВОЗ решениях в технических областях, представляющих интерес	104	47
Участие в официальных технических брифингах и параллельных мероприятиях	76	12
Встречи с представителями других структур, работающих в аналогичных областях	75	8
Участие в совещаниях с техническими подразделениями ВОЗ	72	23
Выступления на заседаниях Исполнительного комитета или Ассамблеи здравоохранения	71	22
Осуществление неформального сетевого взаимодействия	47	6
Проявление интереса к вопросам руководства ВОЗ	40	15
Изучение возможностей двустороннего сотрудничества в области мобилизации ресурсов	36	8
Участие в неофициальных параллельных мероприятиях	30	2

8. Из 93 негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, которые ответили на этот вопрос, большинство считают, что выступление с заявлениями на заседаниях руководящих органов ВОЗ имеет очень или довольно важное значение для повышения уровня информированности в данной области (86%) и повышения уровня информированности государств-членов и широкой общественности о деятельности их организации (83%) по сравнению с оказанием воздействия на результаты обсуждений на заседаниях руководящих органов ВОЗ (51%). Не менее 53% размещают свои заявления на веб-сайте ВОЗ, и 64% из них считают, что это, как минимум, приносит некоторые положительные результаты.

9. Некоторые существенные ответы, касающиеся наиболее значительных проблем в отношении участия негосударственных структур, включают, помимо вопросов финансирования, потенциала и сроков, отсутствие возможностей для взаимодействия с государствами-членами и трудности в осуществлении взаимодействия с техническими подразделениями ВОЗ. В качестве одной из проблем, затрудняющих эффективную подготовку заявлений и выступления с ними, негосударственные структуры отметили внесение в последний момент изменений в программу работы заседаний.

Формирование объединений или групп

10. В ходе опроса был задан вопрос о том, было ли бы целесообразно формирование объединений или групп негосударственных структур для их выступлений с заявлениями. Из числа негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, 48% согласились с тем, что им следует формировать объединения в целях выступления с заявлениями на заседаниях руководящих органов с учетом того, что формирование таких объединений может вносить больший вклад в обсуждения, чем выступления отдельных негосударственных структур. В то же время 21% респондентов не согласились с этим, а 31% выразили неуверенность. Среди негосударственных структур, не состоящих в официальных отношениях, 72% выразили согласие, 11% – несогласие, а 17% – неуверенность. Из 112 респондентов, которые полагали, что негосударственным структурам следует формировать объединения, 51% отдали бы предпочтение формированию пяти объединений для представления заявлений (три группы неправительственных организаций, одна группа благотворительных фондов и одна группа международных коммерческих ассоциаций); 25% предпочли бы создание трех объединений (неправительственные организации, благотворительные фонды и международные коммерческие ассоциации); и 24% высказались в пользу других возможных вариантов. Были предложены следующие варианты: объединения по интересующей тематике, в которых негосударственные структуры могли бы участвовать в рамках трех-пяти групп; по областям, представляющим взаимный интерес или соответствующим профессиональным знаниям и опыту; по областям деятельности ВОЗ; или по техническим вопросам, соответствующим областям деятельности подразделений ВОЗ. Следует принимать во внимание также вопросы географической представленности.

Участие в работе региональных комитетов ВОЗ

11. Участие в работе региональных комитетов принимали 51% всех респондентов и 65% негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях. Показатели

участия были самыми высокими в Европейском регионе, составляя более 30%; в других регионах они колебались от 14% до 30%. Респондентам было предложено указать, какие аспекты участия в работе региональных комитетов были наиболее актуальными для них. Наиболее часто упоминались следующие аспекты: оперативное получение информации о принимаемых ВОЗ решениях в технических областях, представляющих интерес; участие в совещаниях с техническими подразделениями ВОЗ или другими структурами, работающими в областях, представляющих интерес; и участие в официальных технических брифингах и параллельных мероприятиях. Из числа негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, которые принимали участие в работе региональных комитетов, 77% выступали с заявлениями на пленарных заседаниях. Они полагают, что результатом этого является повышение уровня информированности государств-членов и широкой общественности по обсуждаемому вопросу (89%) и повышение уровня информированности государств-членов и широкой общественности о деятельности их организации (87%), а не оказание влияния на результаты обсуждений (56%). Из общего числа респондентов 42% заявили, что они принимают участие в региональных мероприятиях, которые, в основном, связаны с их областью деятельности. На вопрос о том, следует ли негосударственным структурам формировать объединения для участия в работе региональных комитетов, 48% всех респондентов ответили утвердительно; 37% структур, состоящих в официальных отношениях, согласились с этим, в то время как 21% выразили неуверенность.

Консультации на страновом уровне до совещаний руководящих органов ВОЗ

12. Результаты опроса указывают на очень небольшое число консультаций, проводимых до совещаний руководящих органов ВОЗ. Лишь 21% всех респондентов или 22% структур, состоящих в официальных отношениях, приглашались на консультации на страновом уровне; более половины из них заявили, что они участвуют в предсессионных консультациях лишь «иногда». Почти все структуры, участвовавшие в консультациях на страновом уровне, отметили, что они считают их «полезными» или «очень полезными», поскольку они дают возможность предоставить государствам-членам информацию по соответствующим вопросам. Респонденты полагают, что такие консультации имеют несколько меньшую ценность для их подготовки к совещаниям руководящих органов ВОЗ. Многие респонденты рекомендовали проводить консультации на страновом уровне, а также создать механизм предоставления негосударственными структурами своих знаний и опыта, в случае возникновения такой необходимости.

Организация отдельного неофициального совещания в целях поощрения участия негосударственных структур в руководстве ВОЗ

13. Из общего числа 199 респондентов 86% (и 88% структур, состоящих в официальных отношениях) полагают, что ВОЗ следует организовать отдельные неофициальные совещания в целях поощрения участия негосударственных структур в руководстве деятельностью Организации. Из тех, кто ответили, что такое совещание должно быть организовано, 59% заявили, что в число его участников должны входить негосударственные структуры и государства-члены. Из числа поддержавших проведение такого совещания 84% выступили за организацию одного совещания в год.

В отношении желательных сроков его проведения ответы были разными: 28% предложили проводить такое совещание параллельно с сессией Ассамблеи здравоохранения; 26% предпочли бы проведение отдельного совещания после онлайновой публикации документов Ассамблеи здравоохранения; 22% желали бы проведения отдельного совещания в более спокойный период; 14% предпочли бы, чтобы такое совещание проводилось непосредственно перед январской сессией Исполнительного комитета; и 9% предлагают иные сроки. Хотя одна треть респондентов желала бы, чтобы в повестке дня данного совещания основное внимание уделялось основным темам сессий Ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета, другая треть предпочла бы, чтобы она основывалась на двух или трех темах, связанных с основными или возникающими глобальными проблемами здравоохранения. Почти половина респондентов (46%) заявили о своем желании, чтобы результаты такого совещания были представлены в качестве одного из пунктов повестки дня сессии Ассамблеи здравоохранения.

ПРИНЦИПЫ КОНСТРУКТИВНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

14. Результаты проведенных до настоящего времени обсуждений вопросов реформы ВОЗ показывают, что эффективность участия негосударственных структур в руководстве ВОЗ может быть увеличена только с помощью комплекса мер в сочетании с общим укреплением взаимодействия ВОЗ с негосударственными структурами в соответствии с Тринадцатой общей программой работы и Механизмом взаимодействия с негосударственными структурами. Укрепление взаимодействия с негосударственными структурами по вопросам руководства 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].

15. Результаты веб-консультации подтвердили не только то, что негосударственные структуры придают важное значение своему участию в работе руководящих органов ВОЗ, но также высокий уровень их неудовлетворенности существующими условиями такого участия. Основной интерес негосударственных структур к участию в работе совещаний руководящих органов, как представляется, заключается в осуществлении технического обмена с Секретариатом и государствами-членами, а также в участии в консультативных слушаниях, что будет служить основой для процесса принятия решений.

[1] См. документ EB145/4.

16. Исходя из результатов опроса, в дополнение к вышесказанному можно добавить еще два принципа, а именно то, что участие негосударственных структур в руководстве ВОЗ должно:

(e) способствовать расширению технических обменов между государствами-членами, негосударственными структурами и Секретариатом; и

(f) обеспечивать стимулы для представления негосударственными структурами ограниченного числа групповых заявлений на заседаниях руководящих органов.

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ДАЛЬНЕЙШИЕ ДЕЙСТВИЯ

17. Поскольку изменение порядка участия негосударственных структур в руководстве ВОЗ является сложной задачей, которая носит взаимосвязанный характер и непосредственно касается других текущих реформ в области стратегического руководства, возможности введения нового порядка могут быть изучены в рамках пилотного проекта, что позволить приобрести соответствующий опыт до принятия каких-либо решений в отношении введения постоянных изменений. Проведение такого эксперимента может быть запланировано на семьдесят третьей или семьдесят четвертой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

18. Неофициальное совещание между государствами-членами и негосударственными структурами, состоящими в официальных отношениях, включая многочисленные параллельные мероприятия и форум с участием технических программ и регионов ВОЗ, может быть организовано параллельно с совещаниями Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, и его работа может быть продолжена в выходные дни, предшествующие открытию сессии Ассамблеи здравоохранения. Это позволит провести более глубокий обмен мнениями между негосударственными структурами, техническими подразделениями ВОЗ, региональными и страновыми бюро ВОЗ и государствами-членами, предоставляя негосударственным структурам возможность проводить взаимные консультации, образовывать группы и подготавливать совместные заявления.

19. Негосударственные структуры могли бы выбрать пункты повестки дня, по которым в начале прений можно было бы выступить не более чем с пятью совместными заявлениями. Эти выступления подлежат таким же ограничениям по времени, как и выступления представителей государств-членов, и возможность давать слово может быть предоставлена председателю данного заседания. Такие совместные заявления должны представлять взгляды широких групп негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях с ВОЗ. В отношении пунктов повестки дня, по которым делаются совместные заявления, негосударственные структуры не будут иметь возможности выступать с отдельными заявлениями, хотя они все же могут быть размещены на веб-сайте ВОЗ до начала обсуждений. В отношении пунктов повестки дня, по которым негосударственные структуры решают не выступать с совместными заявлениями, будет применяться ранее существовавшая практика, предусматривающая не более семи индивидуальных выступлений в порядке очередности в конце прений.

Секретариат может выступить с первоначальным предложением в отношении пунктов повестки дня, которые могут представлять наибольший интерес для представления совместных заявлений. Это предложение может быть изменено с согласия негосударственных структур.

20. По мере роста интереса к глобальным проблемам здравоохранения и к Всемирной ассамблее здравоохранения желание негосударственных структур выступать на сессиях Ассамблеи здравоохранения также возрастает. Принимая во внимание увеличение числа делегаций негосударственных структур, что привело к увеличению числа заявлений, с которыми выступают негосударственные структуры, предлагается, чтобы количество индивидуальных выступлений, равно как и групповых заявлений, во время сессии не превышало трех для каждой негосударственной структуры. Хотя число публикуемых заявлений не будет ограничиваться, их публикация должна состоятся до проведения обсуждений.

21. Участие в работе сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения, включая число делегаций негосударственных структур, за последние годы возросло. Хотя численность некоторых делегаций негосударственных структур также увеличилась, большинство делегаций государств-членов насчитывают не более 25 членов. Таким образом, принимая во внимание ограниченные материально-технические возможности и существующие ограничения по времени, предлагается, чтобы численность делегаций негосударственных структур, состоящих в официальных отношениях, не превышала 25 делегатов.

22. Исходя из существующего передового опыта, особенно на региональном уровне, и в ответ на пожелания, высказанные в ходе веб-консультации, Секретариат, как на глобальном, так и на региональном уровнях, будет наращивать свои усилия в целях информирования негосударственных структур и взаимодействия с ними до начала совещаний руководящих органов и, при необходимости, совершенствовать порядок их участия.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

23. Исполкому предлагается принять настоящий доклад к сведению и, прежде чем рассматривать возможность внесения постоянных изменений, принять решение о том, следует ли провести тестирование предлагаемого нового порядка участия негосударственных структур во время семьдесят третьей сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения или приступить к нему на 147-й сессии Исполнительного комитета и продолжить на семьдесят четвертой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

= = =