



Оценка выборов Генерального директора Всемирной организации здравоохранения

Доклад группы по руководству оценкой

ВВЕДЕНИЕ

1. Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения в резолюции WHA65.15 (2012 г.) постановила, что в течение одного года после назначения следующего Генерального директора Всемирной организации здравоохранения Исполнительным комитетом¹ будет проведена оценка, открытая для всех государств-членов², призванная определить эффективность пересмотренных процессов и методов для обсуждения любых имеющихся потребностей в дальнейшем повышении объективности, прозрачности и справедливости среди государств-членов шести регионов ВОЗ.

2. Исполнительный комитет выступает заказчиком и владельцем этой оценки, которая будет проведена на открытом заседании во время Сто сорок второй сессии Исполнительного комитета в январе 2018 года.

3. На Сто сорок первой сессии Исполнительного комитета по итогам рассмотрения документа ЕВ141/6 и принятия решения ЕВ141(1) (2017 г.) была создана группа по руководству оценкой, призванная обеспечить надлежащий надзор как за процессом разработки вспомогательных материалов, так и за проведением оценки. В состав указанной группы по руководству оценкой вошли три заместителя Председателя и докладчик Сто сорок первой сессии Исполнительного комитета (представлявшие Бурунди, Канаду, Таиланд и Казахстан, соответственно), а также один член Исполнительного комитета из Региона Восточного Средиземноморья (представлявший Бахрейн). Председателем группы стал первый заместитель Председателя (представитель Фиджи). В подготовке этой оценки указанная группа получила поддержку со стороны Бюро ВОЗ по оценке.

¹ Этот пункт повестки дня должен рассматриваться на открытом заседании, как предусмотрено Статьей 7(b) Правил процедуры Исполнительного комитета. Согласно Статье 7(b), присутствие на открытых заседаниях должно ограничиваться членами Исполкома, их заместителями и советниками, государствами-членами, не представленными в Исполкоме, а также ассоциированными членами и сотрудниками Секретариата.

² И, если это применимо, региональных организаций экономической интеграции.

4. Осведомленное мнение государств-членов как главных заинтересованных сторон было запрошено в формате онлайн-опроса¹ на шести официальных языках Организации, который проводился с помощью безопасной и защищенной паролями электронной платформы ВОЗ. В ответ на Вербальную ноту от 17 августа 2017 г., в которой государствам-членам предлагалось назначить координатора для ответа на онлайн-опрос, таких координаторов назначили 84 государства-члена. Ответы на опрос предоставили координаторы 59 государств-членов из всех шести регионов, таким образом, среди государств-членов, которые назначили координаторов, доля ответивших составила 70%. Общее количество ответов по регионам распределяется следующим образом: Африканский регион (10/47); Регион стран Америки (13/35); Регион Юго-Восточной Азии (2/11); Европейский регион (22/53); Регион Восточного Средиземноморья (6/21) и Регион Западной части Тихого океана (6/27).

5. В дополнение к этой информации были запрошены независимые отзывы о процессе выборов, и с этой целью были проведены беседы с Председателем Сто сороковой сессии Исполнительного комитета и кандидатами, которые были выдвинуты государствами-членами. Что касается этих последних, два члена группы по руководству оценкой провели беседы с ключевыми информантами – пятью из шести кандидатов, номинированных государствами-членами.

6. Отзывы сотрудников Секретариата, задействованных в процессе выборов, были запрошены в формате специально предназначенного для этой цели онлайн-вопросника. На онлайн-опрос поступило 10 ответов, отражающих точку зрения департаментов, которые участвовали в обеспечении указанного процесса.

7. Кроме того, группа по руководству оценкой приняла решение запросить отзывы о процессе выборов у негосударственных структур и других заинтересованных сторон с помощью открытого веб-опроса, ориентированного на широкую общественность. На веб-опрос был получен в общей сложности 31 ответ, в том числе от государственных учреждений, неправительственных организаций, многосторонних организаций, частного сектора, академических учреждений и широкой общественности.

ВЫВОДЫ

Кодекс поведения для выборов Генерального директора Всемирной организации здравоохранения

8. В целом кодекс поведения был положительно оценен респондентами как инструмент, позволяющий четко сформулировать ожидания в отношении поведения кандидатов и государств-членов в процессе выборов. Не было высказано никаких возражений, касающихся целей кодекса или изложенных в нем принципов². По мнению

¹ Результаты опроса представлены на веб-сайте Бюро ВОЗ по оценке, <http://www.who.int/evaluation/en/>.

² Согласно определению, приведенному в документе WHA66/2013/REC/1, в Приложении 1 к резолюции WHA66.18, эти принципы заключаются в следующем: «Должное соблюдение принципа справедливой географической представленности, беспристрастность, справедливость, прозрачность, добросовестность, достоинство, взаимное уважение и сдержанность, недопущение дискриминации и заслуги».

государств-членов, кодекс отличается ясностью формулировок и эффективно способствует достижению целей, для которых он создавался.

9. Было отмечено, что, по всей видимости, между кандидатами и государствами-членами были налажены эффективная коммуникация и сотрудничество и все они относились друг к другу с взаимным уважением, как того требует кодекс.

10. Тем не менее, как сами кандидаты, так и государства-члены высказали ряд критических замечаний в отношении количества поездок, совершенных кандидатами во время предвыборной кампании. Содержавшиеся в кодексе предложения о том, что поездки должны носить ограниченный характер, а совещания и другие предвыборные действия должны быть приурочены к другим мероприятиям, были оценены как крайне неэффективные.

11. Нередко высказывались предложения о введении официального требования к кандидатам (или выдвигающим их кандидатуры государствам-членам) раскрывать информацию об объемах и источнике (источниках) финансирования их кампаний.

12. Опрос государств-членов показал, что некоторые из них испытывают определенное беспокойство, касающееся соблюдения кодекса государствами-членами и (в большей степени) кандидатами.

13. Помимо прочего, в кодексе четко сформулированы требования, согласно которым кандидаты, государства-члены или «любые лица или организации» не должны давать обещаний или принимать на себя обязательств (финансового или нефинансового характера) с целью повлиять на выборы или получить выгоду от их результата. Тем не менее, в ходе оценки кандидаты указывали на предполагаемое несоблюдение этих требований.

14. Эти утверждения о несоблюдении требований не были подкреплены никакими конкретными фактическими данными, а соответствующее расследование безусловно выходит за рамки данной оценки. Однако уже того, что такие утверждения прозвучали, достаточно для возникновения обеспокоенности касательно эффективности кодекса и его воздействия на процесс выборов.

15. Основные предложения по внесению изменений в кодекс поведения касались раскрытия информации о финансировании предвыборной кампании и его источниках и/или установления ограничений либо на общий объем расходов в рамках кампании, либо на бюджет поездок. При всей правомерности таких предложений, их осуществимость может быть ограниченной. Источники финансирования кампаний могут быть неясны, если средства направляются через посредников, а помощь в натуральной форме может с трудом поддаваться определению и оценке. В качестве метода, позволяющего получить определенное представление о масштабах расходов, которые несут кандидаты, был предложен подход, требующий представления подробной информации о расходах на конкретные, легко поддающиеся мониторингу статьи, такие как поездки или предвыборные мероприятия.

16. Был поднят и ряд более широких вопросов, касающихся статуса кодекса поведения и обеспечения его соблюдения. Было отмечено, что «кодекс не имеет обязательной юридической силы, однако от государств-членов и кандидатов ожидается его соблюдение»¹. Кроме того, было сформулировано требование к государствам-членам при первоначальном выдвижении кандидата представить заявление, в котором данное государство-член и предлагаемый им кандидат принимают на себя обязательства соблюдать положения кодекса поведения.

17. В настоящее время несоблюдение кодекса не может повлечь за собой санкций против кандидата. При этом респонденты нередко высказывали мысль о том, что можно было бы повысить подотчетность путем введения функции независимого «арбитра» (которую могли бы выполнять должностные лица Исполнительного комитета или один из его подкомитетов) либо другого механизма, отвечающего за получение и рассмотрение выражений обеспокоенности в связи с несоблюдением кодекса одним из кандидатов, государств-членов или любым другим лицом/организацией и представление докладов государствам-членам.

Веб-форум

18. В целом государства-члены оценили веб-форум нейтрально, но высказались за его сохранение в качестве одного из компонентов процесса. В частности, было признано, что веб-форум предоставил возможность взаимодействовать с кандидатами тем государствам-членам, которые не могли присутствовать на форуме кандидатов. Предложенные улучшения, в основном, были связаны с повышением интерактивности этого инструмента, а также с ограничениями в отношении количества задаваемых вопросов и расширением периода, в течение которого должен предоставляться доступ к форуму.

19. Что касается самих кандидатов, то их мнения о целесообразности веб-форума разошлись в большей степени. Некоторые из них сочли полезным выразить свою точку зрения в письменном виде и ознакомить с ней государства-члены. С другой стороны, высказывались некоторые опасения, касающиеся большого объема работы, которого требуют ответы на вопросы, а также сомнения в том, насколько эти ответы могли повлиять на мнение государств-членов. При этом кандидаты были единодушны в том, что вопросов было слишком много и их число можно было сократить, отфильтровав и распределив вопросы по категориям. Кроме того, было предложено ввести ограничения на количество слов в ответах кандидатов, чтобы обеспечить краткость и четкость изложения их позиции. Некоторые кандидаты поделились своими подозрениями о том, что не все отвечали на вопросы самостоятельно, а потому ответы могли не служить убедительным подтверждением личных технических преимуществ кандидатов.

Форум кандидатов

20. По мнению кандидатов, форум отличался беспристрастностью, был полезен и хорошо рассчитан по времени. Кандидаты рассматривали его как важный шаг в

¹ Резолюция WNA66.18, Приложение 1.

процессе формирования короткого списка. Упоминалось, что, возможно, после формирования короткого списка следовало бы провести второй форум в период, предшествующий голосованию на Ассамблее здравоохранения. Это обеспечило бы государствам-членам более тесный контакт с кандидатами, позволило бы провести более интенсивный опрос ограниченной когорты и потенциально снизить давление на кандидатов, связанное с необходимостью совершать поездки в страны для более подробного изложения своей позиции.

21. Как и в случае с веб-форумом, у кандидатов сложилось впечатление, что заданные вопросы дублировали друг друга, что, как минимум, частично было связано с подходом, направленным на обеспечение справедливого распределения права задать вопрос. Во избежание риска такого дублирования было предложено использовать какой-либо метод предварительного просмотра вопросов, с тем чтобы кандидаты могли охватить более широкий круг проблем. Кроме того, кандидаты высказали мнение, что в этом мероприятии можно было бы отвести больше времени на вопросы и ответы по сравнению с заранее подготовленными выступлениями.

22. При обсуждении форума кандидатов большинство из них упомянули о том, что утвержденная ВОЗ дополнительная модулируемая сессия дебатов предоставила бы государствам-членам еще более широкие возможности для оценки преимуществ каждого кандидата.

23. Положительно отозвались о форуме и государства-члены. Они единодушно высказались за то, чтобы он оставался составной частью процесса выборов и в будущем. Четверть респондентов порекомендовали внести усовершенствования в работу форума, которые в общем совпадали с предложениями самих кандидатов (например, меньше дублирования вопросов, больше времени для сессии вопросов и ответов).

Процессы отбора кандидатов и голосования

24. Процессы отбора и голосования, использовавшиеся, соответственно, Исполнительным комитетом и Ассамблеей здравоохранения, в целом получили положительную оценку. Усилия Секретариата по выявлению и смягчению любых факторов риска, способных поставить под угрозу успешное проведение голосования, включая учебное упражнение по голосованию, были признаны чрезвычайно эффективными.

25. Высказывалась определенная озабоченность в связи с тем, что применение тайного голосования как Исполнительным комитетом, так и Ассамблеей здравоохранения может снизить подотчетность либо при индивидуальном голосовании от имени того или иного государства-члена, либо потенциально в отношении государств-членов, которые могли принять на себя обязательство поддержать определенного кандидата.

Исполнительный комитет

26. Первоначальный этап выборов, проведенный Исполнительным комитетом, в результате которого количество кандидатов было сокращено сначала с шести до пяти, а затем с пяти до трех, в целом оценивался как справедливый и прозрачный как самими кандидатами, так и государствами-членами, не менее 90% которых положительно оценили его в ходе опроса.

27. Ставилась под вопрос целесообразность первоначального отборочного этапа (который в данном случае привел к отсеву только одного кандидата), однако было принято к сведению, что этот этап по сути является обязательным согласно решению Исполнительного комитета¹, которое требует формирования и последующего рассмотрения короткого списка из пяти кандидатов.

28. Выступления кандидатов, обращенные к Исполнительному комитету, были признаны полезными, а процесс предоставления права задавать вопросы членам Исполнительного комитета – целесообразным и приемлемым способом получить более подробное представление о точках зрения и навыках кандидатов. Результаты опроса свидетельствуют о том, что определенное число государств-членов сочли бы полезным посвятить больше времени сессии вопросов и ответов с участием кандидатов.

Ассамблея здравоохранения

29. Изменения, направленные на ускорение процесса голосования на Ассамблее здравоохранения, были восприняты положительно, но при этом широкую поддержку получило предложение о внедрении в будущем безопасного электронного голосования.

30. На случай, если применение электронного голосования и далее будет признано неосуществимым, руководящим органам было предложено изучить альтернативы для дальнейшего ускорения процесса голосования.

31. Было очевидно, что делегаты, присутствовавшие в Зале Ассамблеи, и делегаты, оставшиеся снаружи, активно общались между собой, несмотря на то, что были даны прямо противоположные инструкции. Хотя попытки сохранить конфиденциальность вполне правомерны, обеспечить соблюдение правил в среде, где широко распространена электронная коммуникация, на практике представляется нереалистичным.

Роль Секретариата

32. Большинство респондентов отметили, что Секретариат успешно организовал все этапы процесса выборов. Все кандидаты поблагодарили сотрудников Секретариата за оказанную поддержку и профессионализм.

¹ См. пункты 2 и 4 постановляющей части решения EB100(7) (1997 г.).

33. Информация предоставлялась своевременно и в доступной форме. Шаги, предпринятые для ознакомления членов Исполнительного комитета и делегатов Ассамблеи здравоохранения с процедурой голосования, тоже были оценены как целесообразные.

34. Выразив признательность Секретариату за проделанную им работу, несколько кандидатов, тем не менее, предложили дополнительно повысить степень доверия к обеспечению общей нейтральности выборов, создав для организации процесса отдельное подразделение, независимое от Канцелярии Генерального директора. Такое подразделение могло бы играть более значительную роль и было бы особенно полезно при любых выборах в будущем, если какой-либо действующий Генеральный директор выставит свою кандидатуру против одного или нескольких других кандидатов.

35. Положительную оценку получило умение (действовавшего в тот момент) Председателя Исполнительного комитета и Секретариата тесно и слаженно сотрудничать в процессе выборов. Особенно благотворно сказался на ситуации тот факт, что в случае недавних выборов Председатель временно находился в Женеве (первоначально для выполнения функций, не имеющих отношения к выборам) в течение всего избирательного процесса. Было признано, что, при всей ее желательности, нельзя гарантировать воспроизведения такой ситуации на будущих выборах.

Процесс выборов

36. Государства-члены сообщили об очень высоком уровне удовлетворенности процессом выборов в целом. Он был оценен как беспристрастный, справедливый и обладающий высокой степенью прозрачности. В то время как большинство высказало мало возражений касательно длительности процесса, четверть респондентов заявили, что предпочли бы, чтобы избирательная кампания была более короткой. Треть респондентов, участвовавших в веб-опросе негосударственных структур, также отдали предпочтение более короткой кампании.

37. Все кандидаты признали, что новый процесс выдвижения не более трех кандидатов Исполнительным комитетом и полноценного голосования на Ассамблее здравоохранения представляет собой правильный подход; по их мнению, он позволил повысить прозрачность процесса и расширить возможности для всестороннего участия государств-членов. При этом кандидаты, по сравнению с государствами-членами, были более единодушны в своем мнении о том, что процесс выборов занимал слишком много времени и из-за его протяженности предвыборная кампания носила чрезвычайно напряженный характер, потребовав от кандидатов огромного количества умственных и физических усилий.

38. В частности, после формирования короткого списка кандидатов в январе 2017 г. оставшиеся три кандидата активно участвовали в обширных и дорогостоящих программах посещения стран. В дополнение к таким посещениям по собственной инициативе кандидаты были вынуждены отслеживать поездки других кандидатов, что еще больше увеличило их нагрузку.

39. В том, что касается внесения изменений в компоненты процесса выборов, более чем один кандидат высказал мнение, что запланированный заранее набор утвержденных ВОЗ мероприятий на время предвыборной кампании мог бы способствовать сокращению числа получаемых кандидатами приглашений на отдельные мероприятия. Было отмечено, что кандидаты чувствовали себя обязанными принимать такие приглашения, если им становилось известно, что это уже сделали другие кандидаты, что вело к непрерывному увеличению временных затрат и наращиванию обязательств в отношении поездок. Были высказаны предположения, что более официальные, утвержденные ВОЗ мероприятия могли бы эффективно противостоять этой тенденции, ограждая кандидатов от необходимости непрерывно наращивать свои обязательства. Признавая важную роль мероприятий, проводившихся в Женеве, а также организованных с помощью электронных средств связи, кандидаты в то же время высоко оценили региональное взаимодействие и непосредственные контакты.

40. Кандидаты высказали мнение о том, что участие в совещаниях региональных комитетов в ход предвыборной кампании до формирования короткого списка представляло собой непростую задачу. Не все кандидаты смогли присутствовать на совещаниях региональных комитетов, так как срок представления кандидатур завершился уже после начала цикла совещаний. Кроме того, кандидаты не раз указывали, что у них создалось впечатление, что государства-члены не знали точно, как им взаимодействовать с ними в контексте региональных совещаний, а потому двусторонние встречи не были гарантированы, а посещаемость приемов не всегда была высокой.

41. Недостатки, отмеченные кандидатами, могут быть связаны с тем, что новый процесс выборов еще не стал привычным. Тем не менее, было предложено, чтобы в будущем участие кандидатов в совещаниях региональных комитетов стало стандартным компонентом предвыборных кампаний и при этом предусматривались специальные пункты повестки дня, обеспечивающие взаимодействие государств-членов с кандидатами, и были четко определены функции двусторонних встреч. Было высказано мнение, что такое официально одобренное взаимодействие во время совещаний региональных комитетов может дополнительно способствовать снижению давления на кандидатов, вынужденных предпринимать многочисленные поездки в страны. Если такое положение будет принято, официальное окончание срока для представления кандидатур должно предшествовать началу цикла совещаний региональных комитетов.

42. В качестве повода для беспокойства упоминался и короткий переходный период до вступления в должность нового Генерального директора, хотя он и не является частью выборного процесса как такового. Некоторые кандидаты, а также государства-члены и негосударственные структуры придерживаются мнения, что 1 июля – слишком ранний срок для вступления в должность нового Генерального директора и необходим более длительный переходный период, который, возможно, должен простирается до начала или даже до окончания послевыборного цикла совещаний региональных комитетов. Следует признать, что это изменение может привести к тому, что покидающие свой пост Генеральный директор и Помощник Генерального директора

будут оказывать меньше влияния (или будет создаваться такое впечатление) и обладать меньшими полномочиями в этот более длительный период завершения срока их полномочий; но вместе с тем это обеспечит вновь избранному Генеральному директору достаточно времени для формирования руководящего кабинета к моменту вступления в должность.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

43. Исполкому предлагается принять к сведению основные выводы доклада при проведении им оценки выборов Генерального директора Всемирной организации здравоохранения.

44. Кроме того, Исполкому предлагается рассмотреть следующий проект резолюции:

Исполнительный комитет, рассмотрев доклад об оценке выборов Генерального директора Всемирной организации здравоохранения¹, проведенной группой по руководству оценкой, и обсудив содержащиеся в нем выводы на открытом заседании, состоявшемся в ходе Сто сорок второй сессии Исполкома, принял решение поручить Секретариату выдвинуть сформулированное на основе доклада и обсуждения Исполкомом предложение в отношении пересмотренного процесса выборов Генерального директора и пересмотренного кодекса поведения, с тем чтобы представить их на рассмотрение Исполкому на его Сто сорок четвертой сессии в январе 2019 года.

= = =

¹ Документ ЕВ142/26.