



**Предварительная повестка дня
семьдесят шестой сессии Всемирной ассамблеи
здравоохранения и сроки и место проведения
153-й сессии Исполнительного комитета**

**Соображения в отношении возможного электронного голосования
на будущих заседаниях руководящих органов**

Доклад Секретариата

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

1. В настоящем докладе рассматривается возможность применения электронного голосования на очных заседаниях сессий Всемирной ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета. На семьдесят пятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения голосование проводилось семь раз: один раз в виде тайного голосования, четыре раза в виде голосования, заносимого в отчет о заседании, и два раза в виде голосования поднятием рук. Три таких голосования состоялись в заключительный день Ассамблеи здравоохранения и касались технического доклада по программным вопросам здравоохранения. Затраты времени на проведение процедуры голосования существенно затрудняли планирование заседаний и контроль за выполнением повестки дня, создавая риск того, что Ассамблея здравоохранения не сможет завершить свою работу. В результате на 151-й сессии Исполнительного комитета представитель одного из государств-членов предложил Секретариату изучить возможность использования в ходе будущих совещаний руководящих органов электронных систем для голосования, установленных во Дворце Наций (Отделение Организации Объединенных Наций в Женеве) и в помещениях ВОЗ. Этот же представитель, наряду с другими государствами-членами, также призвал руководящие органы и далее руководствоваться в работе принципом консенсуса.

2. В соответствии с положениями Устава Всемирной организации здравоохранения и Правил процедуры руководящих органов голосованием могут приниматься решения, касающиеся, в частности: выборов, приема членов, бюджетных и процедурных вопросов и принятия резолюций и решений. Процедура голосования может проводиться поднятием рук, голосованием, заносимым в отчет о заседании, или тайным голосованием. Хотя основным способом голосования по умолчанию является поднятие рук, любое государство-член может потребовать проведения голосования, заносимого

в отчет о заседании. Некоторые процедуры голосования, в том числе выборы, обычно проводятся путем тайной подачи голосов.

3. До настоящего времени голосование проводилось с помощью неэлектронных средств. В 2017 г. была рассмотрена возможность внедрения системы электронного голосования для проведения тайного голосования при выдвижении кандидатуры и назначении Генерального директора. В конечном счете, однако, была сохранена система тайного голосования с использованием бумажных бюллетеней, поскольку в ходе изучения предлагаемой электронной системы было установлено, что она недостаточно защищена¹. В свете проблем, связанных с защитой данных, а также того обстоятельства, что голосование проводится главным образом поднятием рук или подачей голосов, заносимых в отчет о заседании, в настоящем документе рассматривается практическая возможность проведения электронного голосования, а также связанные с этим финансовые, юридические и организационные аспекты и вопросы безопасности, касающиеся только этих двух способов голосования.

ВОЗМОЖНЫЕ ВАРИАНТЫ

4. Некоторые залы заседаний в штаб-квартире ВОЗ и Дворце Наций оснащены встроенными электронными системами для голосования. Большой зал заседаний в новом корпусе здания штаб-квартиры (корпус В), в котором проводятся заседания Исполнительного комитета в период реконструкции главного здания (корпуса А), оборудован встроенной системой, которая позволяет участникам выбирать до пяти вариантов голосования. В будущем такое встроенное оборудование будет также установлено в корпусе А. В системе может быть запрограммирована функция идентификации голосующего путем считывания пропуска, выданного ВОЗ, или введения в систему заранее определенного плана рассадки. В настоящее время Секретариат совместно с обслуживающей организацией изучает возможности для программирования системы, настройки ее параметров и выдачи отчетов и планирует провести оценку рисков. Система может быть потенциально готова к использованию на 153-й сессии Исполнительного комитета. Она, однако, не подходит для проведения тайного, а также дистанционного голосования. В отсутствие встроенной электронной системы для голосования, позволяющей обрабатывать голоса, поданные дистанционно, в ходе гибридных заседаний может использоваться электронное голосование для делегаций, которые физически присутствуют в зале, в сочетании с голосованием

¹ В документе WHA67.2 (2014 г.) Ассамблея здравоохранения утвердила рекомендацию Исполнительного комитета о том, чтобы арендовать экономичную и безопасную систему электронного голосования для выдвижения кандидатуры и назначения Генерального директора тайным голосованием и заблаговременно протестировать такую систему. После изучения доступных электронных технических средств для голосования Секретариат арендовал и протестировал две такие системы. Затем он провел анализ безопасности системы, которая оказалась более удобной для пользователей. По итогам анализа безопасности был сделан вывод о том, что протестированная система не является достаточно защищенной, а для внедрения альтернативной электронной системы не имеется достаточно времени. В результате выдвижение кандидатуры и назначение Генерального директора в 2017 г. было проведено тайным голосованием в ручном режиме. В документе WHA73(16) Ассамблея здравоохранения постановила, «как предусмотрено в настоящее время Правилами процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения, продолжать использовать систему тайного голосования при помощи бумажных бюллетеней для назначения Генерального директора».

в ручном режиме для тех, кто участвует в заседаниях виртуально. Такой подход, однако, не позволит реализовать преимущества электронного голосования в плане экономии времени.

5. Встроенные электронные системы для голосования установлены в четырех залах Дворца Наций. Из них регулярно используется только электронная система для голосования в зале XX. Эта система была адаптирована в соответствии с требованиями Совета по правам человека. Встроенные системы во Дворце Наций были изготовлены двумя различными компаниями, причем некоторые из залов оснащены системой такого же типа, что и ВОЗ. Хотя обе системы функционируют аналогичным образом, для оценки возможности и простоты адаптации систем Дворца Наций под нужды Ассамблеи здравоохранения потребуется взаимодействие с соответствующими службами Дворца Наций. Кроме того, поскольку Дворец Наций находится на ремонте, пока неясно, какие залы заседаний будут отведены для предстоящих сессий Ассамблеи здравоохранения. Существующие там системы, как и встроенная система в корпусе В, не пригодны для проведения тайного, а также дистанционного голосования.

ФИНАНСОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

6. Как отмечалось выше, прежде чем использовать встроенную электронную систему для голосования в корпусе В, Секретариату будет необходимо завершить работу по программированию и испытанию системы, расходы на которую оцениваются на уровне 6000 долл. США. Кроме того, потребуется провести работу по оценке рисков на сумму приблизительно 25 000 долл. США. Вполне вероятно, что расходы на адаптацию и проверку каждого из двух типов встроенных электронных систем для голосования во Дворце Наций будут примерно одинаковыми. Необходимость адаптации обеих систем во Дворце Наций будет зависеть от того, какие залы будут отведены для использования Ассамблей здравоохранения.

7. Приведенные выше оценки относятся только к использованию встроенных систем для проведения голосования путем поднятия рук или голосования, заносимого в отчет о заседании, в очной форме. Как уже отмечалось, встроенные системы не подходят для тайного, а также дистанционного голосования. Для реализации электронного голосования в любом из этих режимов потребуется выбрать новую систему и выделить ресурсы на ее установку. Выбор и внедрение отдельной системы, позволяющей проводить тайное голосование, потребует значительно больших расходов.

ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ

8. Электронным системам для голосования, как и другим информационно-технологическим системам, угрожают риски нарушения безопасности и сбоев, которые могут повлиять на точность подсчета голосов и легитимность процедуры голосования. По этой причине возможность использования электронной системы для голосования может рассматриваться только в сочетании с мерами, позволяющими свести к минимуму потенциальные риски, в том числе путем:

- регулярного анализа и корректировки мер обеспечения безопасности и предоставления прав на доступ к системе минимальному числу сотрудников;
- заблаговременного испытания систем для более детального ознакомления с ними государств-членов и повышения доверия к таким системам;
- обеспечения возможности перехода к голосованию в ручном режиме в случае технического сбоя в электронной системе голосования, в том числе путем поддержания в актуальном состоянии протоколов и бюллетеней для голосования; и
- реализации функций электронного аудита при проведении электронного голосования: ведение учета, в том числе с возможностью проверки данных в случае необходимости, способствует обеспечению честности голосования, поскольку голоса, поданные поднятием рук или с занесением в отчет о заседании, не являются конфиденциальными.
 - Поднятие рук: как и в случае нынешней процедурой голосования в ручном режиме, электронная система может отображать поименное распределение голосов государств-членов в момент голосования, однако в официальном протоколе отражаются только результаты подсчета голосов без указания того, как проголосовало каждое из государств-членов. Тем не менее на случай возникновения сомнений в соблюдении процедуры голосования в целях последующей проверки может быть создана электронная запись, в которой регистрируется голос, поданный каждым государством-членом.
 - Голосование, заносимое в отчет о заседании: в системе регистрируется и публично отображается состав проголосовавших государств-членов и поданные ими голоса. Таким образом, государства-члены и Секретариат могут в режиме реального времени контролировать процесс регистрации голосов и вести их учет.

9. Встроенные электронные системы для голосования в штаб-квартире ВОЗ и во Дворце Наций не пригодны для проведения тайного голосования. Альтернативным решением было бы использование электронных машин для голосования, которые автоматизируют процессы подачи и подсчета голосов и представления результатов. Такие машины обычно размещаются в кабине для голосования и обеспечивают электронную регистрацию варианта, выбранного голосующим. В соответствии с передовой практикой они печатают бумажную квитанцию, которая проверяется голосующим и обычно забирается машиной или опускается в обычную урну для голосования. Вместе с тем такие учетные записи требуют проверки, а дополнительные временные затраты на ее проведение сводят на нет любой выигрыш во времени, достигнутый за счет электронного голосования.

ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

10. Согласно Правилам процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета, при отсутствии требований о проведении голосования, заносимого в отчет о заседании, голосование обычно проводится поднятием рук¹. В случае поступления требования о проведении голосования, заносимого в отчет о заседании, процедура голосования проводится вручную путем поименного голосования. Статья 73 Правил процедуры Ассамблеи здравоохранения и статья 51 Правил процедуры Исполнительного комитета содержат по существу идентичные положения об использовании электронного голосования: «При наличии подходящей электронной системы [Ассамблея здравоохранения/ Исполком] может принять решение провести любое голосование в соответствии с настоящей статьей при помощи электронных средств». Таким образом, реализация электронного голосования поднятием рук или с занесением в отчет о заседании не потребует внесения изменений в Правила процедуры этих органов. Вместе с тем решение о реализации электронного голосования потребует оценки пригодности имеющейся электронной системы (электронных систем) для этой цели.

11. С другой стороны, Правила процедуры руководящих органов не предусматривают использования электронных средств для проведения тайного голосования. По этой причине для голосования в таком режиме потребуется не только выбрать приемлемую и достаточно защищенную электронную систему, но и заранее внести поправки в Правила процедуры.

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ

12. Государства-члены могут пожелать рассмотреть вопрос о целесообразности введения электронного голосования в нынешних обстоятельствах. Они могут также изучить возможное влияние электронного голосования на организацию работы руководящих органов.

13. К числу возможных проблем практического характера относятся приостановка очных заседаний (которая имела место в течение последних двух лет и возможна в дальнейшем) и отсутствие гарантий того, что в период ремонта во Дворце Наций все совещания руководящих органов будут проводиться в залах, оборудованных электронными системами для голосования. В результате реализация всех преимуществ электронного голосования в плане экономии времени может оказаться невозможной. Кроме того, в случае невозможности организации заседаний в зале, оснащенном встроенной электронной системой для голосования, либо возникновения необходимости в использовании системы, позволяющей проводить дистанционное голосование, может потребоваться приобрести или арендовать альтернативную электронную систему для голосования, для чего будет необходимо сначала выбрать, протестировать соответствующее оборудование и оценить степень его защищенности.

¹ Статья 73 Правил процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения и статья 51 Правил процедуры Исполнительного комитета.

14. Государства-члены могут также изучить возможное влияние электронного голосования на методы работы руководящих органов. Решения руководящих органов принимаются в основном на основе консенсуса. На практике в большинстве случаев, за исключением процедуры выборов, голосование проводится только тогда, когда усилия по достижению консенсуса оказались безрезультатными. Содержательные программные и технические вопросы здравоохранения очень редко ставятся на голосование, поскольку независимо от исхода голосования это может негативно повлиять на выполнение соответствующего документа. На 151-й сессии Исполнительного комитета ряд государств-членов высказались в поддержку дальнейшего принятия решений на основе консенсуса¹.

15. Главной отличительной чертой такого подхода является то, что решения принимаются путем достижения общего согласия между государствами-членами. Его достижение может занять значительное время и потребовать прерывания заседания для проведения консультаций, с тем чтобы государства-члены могли лучше понять различные точки зрения и определить дальнейшие шаги. Достижение консенсуса свидетельствует о способности и готовности государств-членов работать сообща для решения проблем в области здравоохранения, повышает легитимность принимаемых решений и может также положительно влиять на выполнение резолюций.

16. С другой стороны, электронное голосование по сравнению с голосованием вручную сопряжено с минимальными потерями времени и позволяет гораздо быстрее получить результаты и тем самым более рационально использовать имеющееся время. Вместе с тем подобная рационализация процесса принятия решений может привести к тому, что государства-члены будут затрачивать меньше времени на углубленную проработку вопросов, которая необходима для достижения широкого консенсуса.

17. Если государства-члены сочтут целесообразным внедрить электронное голосование, они могут также рассмотреть пути усовершенствования используемого в большинстве случаев процесса принятия решений на основе консенсуса. Один из вариантов заключается в том, чтобы закрепить предпочтительный характер этого процесса в Правилах процедуры Ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета. Имеются прецеденты использования такого подхода целым рядом органов, в том числе занимающихся вопросами здравоохранения. Так, требование к сторонам о принятии решений на основе консенсуса установлено Правилами процедуры Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, а для некоторых случаев — Правилами процедуры Комиссии «Кодекс Алиментариус». Согласно правилам Конференции, на основе консенсуса принимаются решения по бюджетным и финансовым вопросам, при этом в отношении решений по всем другим вопросам Конференция «прилагает максимум усилий к достижению согласия на основе консенсуса» и прибегает к голосованию только в тех случаях, когда все усилия по достижению консенсуса «исчерпаны» и согласие не достигнуто². Аналогичным образом Комиссия «Кодекс Алиментариус» должна прилагать все усилия

¹ См. документ EB151/2022/REC/1, протокол первого заседания, раздел 3.

² Правило 50 Правил процедуры Конференции Сторон Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака.

для достижения консенсуса в отношении применения или изменения стандартов. Решения могут приниматься путем голосования только в том случае, если попытки достичь консенсуса «оказались безрезультатными»¹.

РЕЗЮМЕ

18. В будущем в некоторых залах заседаний штаб-квартиры ВОЗ и Дворца Наций можно будет воспользоваться встроенными электронными системами для голосования. Однако прежде чем эти системы будут готовы к использованию на будущих сессиях Ассамблеи здравоохранения и Исполнительного комитета, их будет необходимо протестировать и настроить. В связи с текущими ремонтными работами во Дворце Наций существует некоторая неопределенность в отношении распределения залов для проведения предстоящих сессий Ассамблеи здравоохранения, и это может ограничить возможности для использования залов со встроенными системами голосования.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

19. Исполнительному комитету предлагается принять настоящий доклад к сведению и предоставить дальнейшие указания по следующим вопросам:

- (a) достоинства и недостатки электронного голосования в свете представленной выше информации; и
- (b) в случае внедрения электронного голосования — целесообразность принятия мер по поощрению дальнейшего принятия решений на основе консенсуса, в том числе путем внесения в Правила процедуры Ассамблеи здравоохранения и Правила процедуры Исполнительного комитета поправок о необходимости достижения консенсуса при принятии решений по основным программным и техническим вопросам.

= = =

¹ Правило XII Руководства по процедуре Комиссии «Кодекс Алиментариус».