



Предупреждение потенциальных конфликтов интересов при реализации программ в области питания

Проект подхода к предупреждению и урегулированию конфликтов интересов при разработке политики и осуществлении программ в области питания на страновом уровне

Доклад Генерального директора

1. В 2012 г. Шестьдесят пятая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения приняла резолюцию WHA65.6, в которой был утвержден всеобъемлющий план осуществления деятельности в области питания матерей и детей грудного и раннего возраста. Первоочередной задачей данного плана являлось создание благоприятной среды для осуществления всесторонней политики в области продовольствия и питания. Резолюция призывала государства-члены, в частности, к установлению диалога с соответствующими национальными и международными сторонами и формированию альянсов и партнерств для расширения практических мер в области питания с созданием адекватных механизмов обеспечения защиты от возможного конфликта интересов. Исполнительный комитет на своей Сто сорок второй сессии рассмотрел и принял к сведению настоящий доклад¹.
2. В резолюции WHA65.6 Генеральному директору также предлагалось разработать механизмы оценки рисков, информирования о них и управления ими для обеспечения защиты от возможного возникновения конфликта интересов при разработке политики и осуществлении программ в области питания в соответствии с общей политикой и практикой ВОЗ.
3. Кроме того, в решении WHA67(9) (2014 г.) Генеральному директору предлагалось провести неофициальные консультации с государствами-членами для завершения до конца 2015 г. работы по созданию инструментов для оценки риска и урегулирования конфликтов интересов в области питания для рассмотрения государствами-членами на Шестьдесят девятой сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

¹ См. документ EB142/23 и протоколы заседаний Исполнительного комитета на его Сто сорок второй сессии, десятое заседание, раздел 3.

4. В ответ на это предложение Секретариат провел техническое консультативное совещание, состоявшееся в Женеве 8 и 9 октября 2015 г., по вопросам разрешения и урегулирования конфликтов интересов при планировании и осуществлении программ в области питания на страновом уровне. В работе технического консультативного совещания принимали участие эксперты, работающие в различных областях, таких как питание, системы здравоохранения, неинфекционные заболевания, право, экономика и социальные науки. В число участников входили также различные заинтересованные стороны, в том числе представители шести регионов ВОЗ, эксперты, представляющие негосударственные структуры и многосторонние инициативы, научные работники, юристы, а также эксперты из других организаций системы Организации Объединенных Наций, работающие в области партнерских взаимоотношений. Государствам-членам было предложено осуществлять контроль за этим процессом в качестве наблюдателей.

5. По итогам технического консультативного совещания Секретариат разработал проект подхода к предупреждению и урегулированию конфликтов интересов при разработке политики и осуществлении программ в области питания на страновом уровне. В рамках данного подхода государствам-членам предлагается рассмотреть возможность использования определенной методологии при взаимодействии с отдельными лицами и негосударственными структурами¹ в целях предупреждения и урегулирования конфликтов интересов в области питания. Данный подход предназначен для государственных должностных лиц, принимающих участие в разработке, планировании и осуществлении стратегий и программ здравоохранения, касающихся вопросов питания.

6. В период с 11 по 29 сентября 2017 г. проводились открытые консультации по проекту данного подхода. Представители государств-членов, Организации Объединенных Наций и неправительственных структур представили замечания и предложения, которые находятся в открытом доступе и были приняты во внимание Секретариатом при подготовке текущего варианта данного подхода².

7. В целях разработки предлагаемого подхода ВОЗ рассмотрела различные процедуры и практические меры предупреждения и урегулирования конфликтов интересов, в том числе принятые организациями системы Организации Объединенных Наций, государственными органами, негосударственными структурами и профессиональными организациями в области здравоохранения. ВОЗ также рассмотрела научную литературу по проблеме конфликтов интересов, использованную

¹ Для целей Механизма взаимодействия с негосударственными структурами, принятого ВОЗ, негосударственными структурами являются неправительственные организации, организации частного сектора, благотворительные фонды и академические учреждения (см. документ WHA69/2016/REC/1, Приложение 5).

² Замечания и предложения, полученные в ходе консультации ВОЗ «Обеспечение защиты от потенциальных конфликтов интересов при реализации программ в области питания: Подход к предупреждению и урегулированию конфликтов интересов при разработке политики и осуществлении программ в области питания на страновом уровне». См. ВОЗ/Питание [веб-сайт]. Geneva: World Health Organization; 2017 (<http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/comments/en/>, по состоянию на 9 марта 2018 г.).

при составлении проектов стратегий в отношении неинфекционных заболеваний, включая различные категории конфликта интересов, негосударственные структуры и отдельных лиц, цели и формы взаимодействия, а также сравнение корпоративной тактики табачной промышленности и предприятий по производству продуктов питания и напитков.

8. Предлагаемый подход был разработан в соответствии с общей политикой и практикой ВОЗ, включая, в частности, Механизм взаимодействия с негосударственными структурами¹. Этот подход учитывает также различия и конкретные особенности урегулирования конфликтов интересов в области питания на страновом уровне.

9. Настоящий доклад содержит: краткую информацию о типологиях и общих принципах, которые принимались во внимание при разработке данного инструмента и были представлены в предварительном документе², а также краткое описание основных этапов процесса использования этого инструмента³.

ТИПОЛОГИИ И ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ

10. Конфликт интересов возникает в тех случаях, когда имеется возможность того, что тот или иной второстепенный интерес (личная заинтересованность в результатах работы государств-членов в области здорового питания населения) оказывает ненадлежащее влияние либо когда имеются разумные основания предполагать, что он оказывает ненадлежащее влияние на независимость или объективность профессионального суждения или профессиональных действий, касающихся основного интереса (связанного с деятельностью государств-членов в области здорового питания населения). Наличие конфликта интересов в любой форме не означает само по себе, что имело место неправомерное действие, но указывает на существование риска такого неправомерного действия. Конфликты интересов касаются не только финансовых аспектов, но могут принимать также другие формы.

11. Институциональный конфликт интересов означает ситуацию, при которой на основные интересы государства-члена, которые отражены в его институциональных полномочиях по охране и укреплению здоровья населения, могут оказывать ненадлежащее влияние сталкивающиеся интересы той или иной негосударственной структуры таким образом, что такие интересы влияют либо имеются разумные основания предполагать, что они могут влиять на независимость и объективность деятельности данного государства-члена в области здорового питания населения.

¹ См. документ WHA69/2016/REC/1, Приложение 5.

² Расширенная версия обзора литературы и практики приводится на веб-сайте ВОЗ (см. <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-introductory-paper.pdf>, по состоянию на 9 марта 2018 г.).

³ Проект данного инструмента имеется на веб-сайте <http://www.who.int/nutrition/consultation-doi/nutrition-tool.pdf> (по состоянию на 9 марта 2018 г.).

12. Индивидуальные конфликты интересов могут касаться государственных должностных лиц или отдельных лиц, которые не относятся к органам государственного управления. Отдельные лица, участвующие в разработке политики в области питания или осуществлении программ в области питания, могут испытывать конфликт интересов, если личная заинтересованность (финансовый, личный или иной негосударственный интерес или обязательства) оказывает влияние – или предположительно может оказывать влияние – на их способность действовать беспристрастно, осуществлять свои функции или руководствоваться в своем поведении исключительно интересами здорового питания населения. Конфликт интересов не обязательно означает неспособность данного лица действовать в интересах государства-члена, даже ощущение возможности возникновения конфликта интересов может создавать отрицательное представление.

13. Конфликты интересов могут возникать, если взаимодействие осуществляется с участием внешних субъектов двух различных типов: негосударственных структур или отдельных лиц, которые в обоих случаях могут предоставлять рекомендации, знания и опыт или быть иным образом связаны с разработкой политики или осуществлением программ в области питания. Негосударственными структурами могут являться неправительственные организации, организации частного сектора, благотворительные фонды и академические учреждения. Отдельные лица могут либо представлять интересы любой из вышеуказанных структур, либо действовать в своем личном качестве.

14. Организация считается взаимодействующей с другой организацией «на формальной основе», если она не зависит от этой другой организации, не принимает от нее указаний и явно не находится под влиянием и не воспринимается на разумных основаниях, как находящаяся под влиянием этой другой организации при принятии своих решений. Хотя термин «на формальной основе» не касается отдельных лиц, для целей данного документа к ним применяется эта же концепция.

15. Под «взаимодействием» понимается любое формализованное взаимодействие с отдельным лицом или организацией – от благотворительной деятельности до партнерства. Для целей данного документа термин «взаимодействие» касается только официальных форм взаимодействия.

16. Под «взносами» понимаются ресурсы (финансовые или неденежные), которые могут быть предоставлены внешним субъектом для осуществления взаимодействия, включая поставку товаров и услуг, а также технические знания и опыт.

17. Под «целью взаимодействия» понимается влияние деятельности, осуществляемой отдельным лицом или организацией, на различных этапах цикла политики (разработка, осуществление и мониторинг политики).

18. Под «формами взаимодействия» понимаются способы или каналы формирования цели взаимодействия. Одна и та же цель взаимодействия может быть установлена с помощью различных форм: благотворительной (например, дарение); деловой

(например, спонсорство); и преобразовательной (например, платформы с участием многих заинтересованных сторон).

19. Применение следующих основополагающих принципов взаимодействия государства-члена с негосударственными структурами или отдельными лицами может дать успешные результаты, если оно: соответствует программе действий данного государства-члена и приносит явную пользу для общественного здравоохранения и питания; обеспечивает соблюдение полномочий данного государства-члена на принятие решений и его ведущей роли в отношении взаимодействия в любых условиях; не допускает дискредитации безупречности, независимости и репутации данного государства-члена; соответствует и не противоречит другим мерам политики и целям государства-члена, например, связанным с неинфекционными заболеваниями и Целями в области устойчивого развития; соответствует международно признанным нормам в области прав человека, в отношении которых данное государство-член является одним из государств-участников; и осуществляется на основе фактических данных, а также принципов прозрачности, независимого мониторинга и подотчетности.

20. Эффективное предупреждение и урегулирование конфликтов интересов в области питания будут требовать от государств-членов принятия ясных мер политики и процедур, в соответствующих случаях. В идеальном случае государства-члены должны располагать системой урегулирования внутреннего конфликта интересов для государственных должностных лиц.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ РАБОТЫ С ИНСТРУМЕНТОМ

21. Настоящий инструмент представляет собой поэтапный процесс принятия решений, который будет служить подспорьем для государств-членов в разрешении конфликта интересов в области питания. Данный процесс предусматривает шесть этапов, после каждого из которых соответствующий национальный орган проводит оценку, чтобы определить, следует ли продолжать или прекратить взаимодействие. Секретариат признает, что государства-члены, возможно, уже приняли свои внутренние меры в отношении конфликта интересов в соответствии с общими целями своей политики в области питания. В таких случаях проект руководящих принципов ВОЗ может быть использован в качестве дополнения, а не замены существующих национальных ресурсов.

ЭТАП 1: Обоснование для осуществления взаимодействия

Задача: разъяснение цели в области здорового питания населения

22. Цель взаимодействия в области питания должна содействовать осуществлению политики и рекомендаций государства-члена, а также применению технических норм и стандартов. На этом первом этапе до начала взаимодействия с внешним субъектом важное значение имеет разъяснение цели в области здорового питания населения.

ЭТАП 2: Профилирование рисков, проведение надлежащей проверки и оценка рисков

Задача: получение ясного понимания профиля риска, связанного с внешним субъектом и взаимодействием с ним

23. Надлежащая проверка касается шагов, предпринимаемых национальным органом в целях сбора и проверки соответствующей информации о внешнем субъекте и обеспечения ясного понимания профиля данной организации или отдельного лица. Такой профиль может включать, например, обзор информации, представленной внешним субъектом, а также тщательное изучение и анализ информации о негосударственной структуре или отдельном лице. В дополнение к надлежащей проверке проводится оценка риска возникновения конфликта интересов, связанного с данным внешним субъектом и предполагаемым взаимодействием. По результатам оценки рисков могут быть предприняты три вида действия: если риски слишком велики, национальный орган должен рассмотреть возможность недопущения взаимодействия; если риски являются смешанными, национальному органу следует сбалансировать риски относительно получаемых выгод (третий этап); если уровень рисков невелик, национальный орган может сразу перейти к четвертому этапу - управлению рисками выявленных конфликтов интересов.

ЭТАП 3: Сбалансирование рисков и выгод

Задача: анализ рисков и выгод, связанных с предполагаемым взаимодействием, с учетом последствий

24. В принципе выявление конфликта интересов со связанными с ним рисками может быть сбалансировано относительно ожидаемых выгод. Взаимодействие государств-членов с внешними субъектами может обеспечить значительные преимущества для здорового питания населения, такие как дополнительные ресурсы, соответствие принятым государствами-членами мерам политики, нормам и стандартам, а также более широкое распространение мер политики, норм и стандартов государств-членов и их соблюдение внешними субъектами. Национальный орган может рассмотреть влияние данного взаимодействия на репутацию, безупречность деятельности и независимость государств-членов, а также на принимаемые меры в области питания и на соответствие политики другим государственным мерам политики и задачам (последствия для общественного здравоохранения). Если выгоды равны рискам или ниже их уровня, национальному органу следует прекратить рассмотрение возможности такого взаимодействия, поскольку оно может не стоить усилий, предпринимаемых государством-членом. В противном случае, если выгоды перевешивают риски, национальный орган может продолжать рассмотрение возможности данного взаимодействия и перейти к четвертому этапу.

ЭТАП 4: Управление рисками

Задача: управление рисками с помощью мер по снижению уровня рисков и разработка официального соглашения о взаимодействии

25. Управление рисками представляет собой процесс, ведущий к принятию решения на руководящем уровне, при котором национальный орган принимает ясное и обоснованное решение относительно вступления во взаимодействие, продолжения взаимодействия, взаимодействия с принятием мер для снижения рисков, связанных с конфликтом интересов, или прекращения осуществляемого взаимодействия. Возможность применения подхода к взаимодействию на основе управления рисками может рассматриваться, если выгоды в виде прямого или косвенного вклада в обеспечение здорового питания населения и выполнение мандата государства-члена превосходят уровень любого остаточного риска, связанного с конфликтом интересов, а также оправдывают время и ресурсы, связанные с установлением и поддержанием такого взаимодействия.

ЭТАП 5: Мониторинг, оценка и подотчетность

Задача: обеспечение того, чтобы взаимодействие способствовало достижению целей в области здорового питания населения и принятию решений о его продолжении или прекращении

26. Пятый этап призван обеспечивать, чтобы взаимодействие способствовало достижению целей в области питания и общественного здравоохранения. Он должен осуществляться с помощью процесса систематической оценки, которая включает анализ взаимодействия, доведение соответствующих результатов до сведения всех участников, обеспечение соблюдения требований, а также систему, позволяющую государству-члену принимать меры в отношении выявленных недостатков. В этой связи пятый этап тесно связан с четвертым этапом, поскольку, если результаты мониторинга и оценки указывают на наличие недостатков в мерах по снижению рисков, национальный орган может пожелать пересмотреть свой подход к оценке рисков и их снижению, а также принять решение о продолжении или прекращении взаимодействия.

ЭТАП 6: Обеспечение прозрачности и предоставление информации

Задача: предоставление соответствующим сторонам информации об осуществлении взаимодействия и его результатах

27. Государства-члены должны доводить до сведения соответствующих сторон информацию о взаимодействии и связанном с ним конфликте интересов открытым, прозрачным и своевременным образом.

ПОСЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ

28. Секретариат проведет тестирование данного подхода на страновом уровне во всех шести регионах ВОЗ для проверки его применимости и практической ценности. Этот подход следует рассматривать как «живой» документ, который может пересматриваться с учетом потребностей государств-членов и дальнейшего развития взаимодействия с внешними субъектами. Секретариат будет продолжать консультироваться с государствами-членами для обсуждения их опыта в этих вопросах.

ДЕЙСТВИЯ АССАМБЛЕИ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

29. Ассамблее здравоохранения предлагается принять доклад к сведению.

= = =