



Юридическое заключение о последствиях представления Исполнительным комитетом Ассамблее здравоохранения более одного кандидата исходя из Статьи 31 Устава Всемирной организации здравоохранения о процессе выдвижения кандидатур и назначения Генерального директора

Записка Юрисконсультанта

1. Рабочая группа государств-членов по процессу и методам выборов Генерального директора Всемирной организации здравоохранения на своей первой сессии просила Генерального директора, в частности¹, оказать поддержку в подготовке юридического заключения о последствиях предложения Исполнительным комитетом более одного кандидата Ассамблее здравоохранения с учетом Статьи 31 Устава. В настоящем документе также рассматривается подход других межправительственных организаций к выборам их исполнительных глав.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТУР И НАЗНАЧЕНИЯ

2. Правовая основа выдвижения кандидатур и назначения Генерального директора Всемирной организации здравоохранения² закреплена в Уставе, Правилах процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения и Правилах процедуры Исполнительного комитета. Исполнительный комитет также принял резолюции и решения, в которых более подробно рассматриваются некоторые аспекты процессов выдвижения кандидатур.

¹ См документ A64/41.

² Документы EB119/INF.DOC./1 и EB128/27 содержат детальный обзор всего процесса, ведущего к назначению Генерального директора.

(a) Устав

Статья 31: "Генеральный директор назначается Ассамблеей здравоохранения по представлению Комитета на условиях, устанавливаемых Ассамблеей здравоохранения."...

(b) Правила процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения

Статья 107: "Когда должность Генерального директора оказывается вакантной ... Исполком на своем следующем заседании выдвигает кандидатуру, которая представляется следующей сессии Ассамблеи здравоохранения." ...

Статья 108: "Ассамблея здравоохранения рассматривает предложенную Исполкомом кандидатуру на закрытом заседании и выносит решение тайным голосованием." ...

Статья 109: "Если Ассамблея здравоохранения отклоняет предложенную Исполкомом кандидатуру, то Исполком, как только позволят обстоятельства, представляет новое предложение ..."...

(c) Правила процедуры Исполнительного комитета

Статья 48: ..."Решение о кандидатуре на пост Генерального директора принимается тайным голосованием в соответствии со Статьей 52."...

Статья 52 содержит подробное описание процедуры, которой следует Исполком в процессе принятия решений по выдвижению кандидатур. Эта процедура, изложенная в указанной выше Статье, завершается тайным голосованием, имеющим целью избрать одно лицо. Пункт 9 этой Статьи гласит: "Фамилия лица, выдвинутого таким образом, объявляется на открытом заседании Исполкома и представляется Ассамблее здравоохранения."

ТЕРМИНОЛОГИЯ

3. Правила процедуры Исполнительного комитета четко указывают на то, что Исполком может предложить Ассамблее здравоохранения для назначения на должность только одного кандидата. Истинный смысл этой Статьи в ее нынешней редакции не дает Исполкому каких бы то ни было оснований для того, чтоб он мог предложить более одного кандидата. Из этого следует, что ссылка в Правилах процедуры Ассамблеи здравоохранения, содержащаяся в пункте 2(b) выше, в отношении того, что Исполком "выдвигает кандидатуру", означает, что он выдвигает одну кандидатуру. Это единственное толкование Правил процедуры обоих руководящих органов, которое допускает логическую интерпретацию обоих сводов Правил.

4. Вместе с тем, в Уставе этот момент выражен не четко. В Статье 31 говорится "...по представлению Комитета ...". В этой связи возникает вопрос о том, предполагает ли схема назначения в Статье 31 в обязательном порядке одного кандидата, или же речь может

идти о более чем одном кандидате. Официальные отчеты о работе Международной конференции здравоохранения 1946 г. и отчеты Ассамблеи здравоохранения ничего не содержат, что могло бы помочь в толковании с этой точки зрения содержащейся в Статье 31 фразы "... по представлению..."; определения, содержащиеся в словарях, также не дают окончательного ответа по поводу последствий термина "представление". Кроме того, этот термин, используемый в Статье 31, несколько отличается от других аутентичных языковых вариантов Устава, поэтому вряд ли стоит придавать возможным последствиям этого термина на английском языке чрезмерное значение.

СХЕМЫ НАЗНАЧЕНИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ГЛАВ

5. Рабочая группа может при желании принять более широкий подход, абстрагируясь от терминологии Устава и Правил процедуры, сопоставив схему, принятую ВОЗ, со схемами, принятыми другими межправительственными организациями.

6. В ВОЗ государства-члены выбрали двухэтапный процесс избрания Генерального директора, в случае которого ответственность за первый этап несет исполнительный орган Организации, а ответственность за второй этап его высший пленарный орган. С политической точки зрения этот подход отражает произвольное распределение обязанностей и полномочий среди различных органов, при этом ведущую роль играет исполнительный орган. В соответствии с двухэтапной схемой исполнительный орган отбирает кандидатов и определяет то лицо, которое, по его мнению, представляет собой наилучшего кандидата. Высший пленарный орган принимает решение о том, следует ли назначить лицо, предложенное исполнительным органом, вместо того, чтобы самому выбирать второго кандидата.

7. Эта схема резко отличается от одноэтапной схемы, в случае которой все государства-члены проводят прямое голосование по выборам исполнительного главы из кандидатов, предложенных государствами-членами. Хотя в этом случае может проводиться консультативный политический процесс с целью определить краткий список кандидатов, которые могут быть избраны, или представить даже одного кандидата, выдвинутого методом консенсуса, все же в случае этой схемы выборы исполнительного главы официально проводятся на основании прямого голосования компетентным органом, а не с использованием подхода "выдвижения и назначения".

ПОДХОДЫ, ПРИНЯТЫЕ ДРУГИМИ МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ

8. Секретариат запросил информацию в целом ряде межправительственных организаций с целью выяснить, какой схемой они пользуются: одноэтапной или двухэтапной. Из тех, кто ответил на этот запрос, следующие международные организации используют двухэтапную схему: Организация Объединенных Наций, Международная

организация труда (МОТ)¹; ЮНЕСКО; Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Международная морская организация (ИМО); Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС); Европейский инвестиционный банк; Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Специализированные агентства и другие межправительственные организации

9. Только в одном из специализированных учреждений (а именно ВОИС), которые выбрали двухэтапную схему, их устав или аналогичный учредительный документ однозначно предусматривает, что в целях назначения выдвигается одно лицо².

10. Другие организации, принявшие двухэтапный процесс, которые ответили на вопрос Секретариата, используют нормативные положения, аналогичные тем, которые действуют в ВОЗ. Это означает, что Устав или аналогичный учредительный документ четко не определяет число кандидатов, которые могут быть выдвинуты в целях их назначения³. Напротив, и без какого бы то ни было исключения, либо процесс выдвижения кандидатур и назначения регулируется Правилами процедуры, которые четко устанавливают или подразумевают, что в целях назначения может быть предложен только один кандидат, либо это производится в соответствии со сложившейся принятой практикой.

Организация Объединенных Наций

11. Из организаций, которые приняли двухэтапную схему, формулировка Устава Организации Объединенных Наций наиболее полно соответствует формулировке Устава ВОЗ. Статья 97 Устава гласит, что: "...Генеральный секретарь назначается Генеральной Ассамблеей по рекомендации Совета Безопасности...". На Сан-Францисской конференции, в результате которой был принят Устав Организации Объединенных Наций, предложения некоторых делегаций о том, чтобы Совет Безопасности представлял Генеральной Ассамблее в целях утверждения список из трех кандидатов, было рассмотрено, но не принято.

¹ См. сноску в пункте 9, касающуюся поправки к Уставу Международной организации труда.

² Статья 8(3)(v) Конвенции, учреждающей Всемирную организацию интеллектуальной собственности, предусматривает, что ее Координационный комитет (который равнозначен Исполнительному комитету ВОЗ) (курсив добавлен): "...представляет кандидата для назначения [на пост Генерального директора]...; если Генеральная Ассамблея не назначит этого кандидата, Координационный комитет представляет другого кандидата; ...". Измененный Устав МОТ также предусматривает двухэтапную схему, в случае которой выдвигается только один кандидат. Вместе с тем, поправка к Статье 8 Устава, которой предусматривается двухэтапная схема, еще не вступила в силу.

³ Например, Статья 97 Устава Организации Объединенных Наций; Статья 11 Устава ЮНИДО; Статья 8 Устава МОТ; Статья VI.2 Устава ЮНЕСКО; Статья VII A Устава МАГАТЭ; Статья 22 Конвенции ИМО; Статья 8(3)(v) Конвенции ВОИС; Статья 11 Статута Европейского инвестиционного банка; Положение 3.02 Положений о персонале ОБСЕ.

12. В тоже время в резолюции Генеральной Ассамблеи от 24 января 1946 года, касающейся условий назначения Генерального секретаря¹, включен следующий пункт (курсив добавлен):

"4. Следующие соображения, содержащиеся в пунктах 18-21 раздела 2 главы VIII доклада Подготовительной комиссии, приняты к сведению и одобрены:

...

(d) *было бы желательно, чтобы Совет Безопасности представлял Генеральной Ассамблее только одного кандидата и чтобы при выдвижении кандидатуры в Генеральной Ассамблее можно было избежать прений.*"...

13. Вполне возможно, что ссылка на "желательность" представлять только одного кандидата, рекомендованного Советом Безопасности, предполагает, что Генеральная Ассамблея не толкует Статью 97 Устава в качестве нормативного требования. Вместе с тем, хотя Правила процедуры Генеральной Ассамблеи (правило 141) ничего не говорят о числе кандидатов, которые могут быть рекомендованы Советом Безопасности, тем не менее, он всегда рекомендует Генеральной Ассамблее в целях назначения одного кандидата.

НАЗНАЧЕНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ДИРЕКТОРОВ

14. Рабочая группа может также, при желании, принять во внимание процедуры и практику назначений региональных директоров ВОЗ. В соответствии со Статьей 52 Устава, "Во главе регионального бюро стоит Региональный директор, назначенный Комитетом по соглашению с региональным комитетом". Напротив, в Статье 31 говорится о назначении Генерального директора Ассамблеей здравоохранения "по представлению Комитета", а не "по соглашению" с Комитетом. Таким образом, вопрос о том, сколько кандидатов может быть выдвинуто Региональным комитетом, который являлся предметом прений в прошлом, может, тем не менее, иметь отношение и к данному вопросу.

15. В 1956 году в одном из докладов Комитету² было высказано предложение о том, чтобы Региональный комитет представлял Исполнительному комитету все кандидатуры на должность Регионального директора. Однако после консультации с региональными комитетами Исполком решил, что вносить какие-либо изменения в практику, применяемую до настоящего времени, нет необходимости" - то есть практику представления только одного кандидата. В 1962 году Европейский региональный комитет

¹ Резолюция A/RES/11/1 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций.

² Документ EB19/34 (см. Метод назначения Региональных директоров, стр. 3).

предложил представлять Исполкому более одного кандидата¹. В докладе Исполкома за 1964 год, Генеральный директор указывал:

"3. Рассмотрение кандидатов, предложенных Исполкомом

...

3.2 Поскольку из текста Статьи 52 явствует ..., что ее авторы хотели, чтобы основная обязанность по принятию решения лежала на Исполнительном комитете, представляется разумным, чтобы Исполком требовал от региональных комитетов представлять обычно фамилии более чем одного кандидата ..., с тем чтобы дать Комитету возможность исполнить свои обязанности по назначению на должность."²

В резолюции EB33.R42 Комитет просил региональные комитеты "рассмотреть содержащиеся в ней предложения"³. Свою процедуру изменил только Региональный комитет для стран Западной части Тихого океана и то только на временной основе, поскольку в 1979 году он вернулся к прежней схеме.

16. Этот вопрос снова обсуждался в региональных комитетах, Исполкоме и на Ассамблее здравоохранения в 1987 и 1988 годах. Хотя в этой связи были введены некоторые изменения, например создание комитетов по подбору кандидатов в целях оказания помощи некоторым региональным комитетам, все же практика представления Исполкому только одного кандидата осталось неизменной. Вместе с тем, правило 47 Правил процедуры Европейского регионального комитета предусматривает, что в том случае, если Комитет не в состоянии выбрать одного из двух последних оставшихся кандидатов после трех последовательных туров голосования, фамилии этих двух кандидатов передаются в целях избрания одного из них Исполнительному комитету.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

17. Статья 31 Устава не предусматривает однозначное число кандидатов на должность Генерального директора, которые могут быть представлены Исполнительным комитетом Ассамблее здравоохранения. Государства-члены толкуют Статью 31 с учетом Правил процедуры Ассамблеи здравоохранения и Правил процедуры Исполнительного комитета, представляя только одного кандидата, которого предлагается назначить на должность.

18. В Правила процедуры можно было бы внести поправки, при условии что они соответствуют Уставу. В этом случае возникает важный вопрос, который состоит в следующем: допускает ли Статья 31 такое толкование, в соответствии с которым Ассамблее здравоохранения можно представить более чем одного кандидата, или такое

¹ Документ EB33/32, Приложение 2.

² Документ EB33/32, подпункт 3.2.

³ Более подробно см. *Официальные отчеты Всемирной организации здравоохранения*, **132**, Приложение 19.

толкование предполагает необходимость внесения соответствующей поправки в Статью 31.

19. С учетом вышеизложенного анализа можно утверждать, что Статья 31 не исключает возможности того, чтобы Исполком представлял Ассамблее здравоохранения на должность Генерального директора более одного кандидата. Такой подход предполагает необходимость внесения соответствующей поправки в Правила процедуры Исполкома и Правила процедуры Ассамблеи здравоохранения.

20. В то же время подход, которому единодушно и последовательно следуют другие межправительственные организации, которые сделали выбор в пользу двухэтапной схемы назначения исполнительного главы, включая Организацию Объединенных Наций, отражает обдуманый политический выбор, предполагающий возложение обязанностей по избранию наилучшего имеющегося кандидата на соответствующий исполнительный орган и оставить пленарному органу функцию политического подтверждения (или отвода) выбранного кандидата. Изменение этой схемы, например посредством ограничения роли исполнительного органа в составлении краткого списка кандидатов и передачи полномочий по избранию подходящего кандидата пленарному органу, может привести к определенным последствиям и результатам, которые следует тщательно учитывать.

= = =