



ПОПРАВКИ К СТАТЬЕ 73 УСТАВА: ИЗУЧЕНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ПРОЦЕДУР В ОТНОШЕНИИ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ ПОПРАВК

Доклад Генерального директора

На своей Сто первой сессии Исполнительный комитет принял решение отложить рассмотрение предложения, представленного его специальной группой по пересмотру Устава ВОЗ, в отношении пересмотра статьи 73 Устава, с тем чтобы ускорить вступление в силу поправок, и предложил изучить процедуры, применяемые другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад содержит краткий анализ таких процедур и предлагает альтернативные пути решения этого вопроса, которые могли бы быть использованы ВОЗ.

1. На своей Сто первой сессии Исполнительный комитет рассмотрел доклад специальной группы по пересмотру Устава ВОЗ¹. Специальная группа предложила пересмотреть статью 73, касающуюся процедуры внесения поправок в Устав, с тем чтобы сократить нередко продолжительный период между утверждением предложенной поправки Ассамблеей здравоохранения и ее вступлением в силу после вручения Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций документа, подтверждающего принятие данной поправки двумя третями государств - членом ВОЗ. В решении ЕВ101(2) Исполком принял решение отложить рассмотрение предложенной поправки к статье 73 и предложил Генеральному директору представить Исполкому на его Сто второй сессии результаты изучения юридических процедур, принятых в других организациях системы Организации Объединенных Наций в отношении вступления в силу поправок, и предложить пути решения данной проблемы, соответствующие международному законодательству, с тем чтобы ускорить вступление в силу поправок к Уставу ВОЗ.

ПРОЦЕДУРЫ, ПРИНЯТЫЕ В ДРУГИХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ

2. Ниже приводится краткий анализ соответствующих текстов, касающихся поправок к уставам ряда специализированных учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций. Процедуры, принятые этими уставными документами, могут быть разделены на две разные категории: утверждение руководящим органом путем голосования с последующей процедурой принятия или без таковой.

¹ Документ ЕВ101/1998/REC/1, Приложение 3.

Утверждение руководящим органом путем голосования, подлежащее последующему принятию, в отношении всех поправок

3. Уставы большинства организаций требуют утверждения поправок руководящим органом и их последующего принятия правительствами отдельных стран путем нотификации. Из числа изученных организаций такая процедура принята Уставом Организации Объединенных Наций, а также уставами ВОЗ, МОТ, Международного банка реконструкции и развития (Всемирного банка), Международного валютного фонда, ИКАО, ВОИС, ЮНИДО и ИМО.

4. В то же время существуют различные процедуры в отношении характера большинства, требуемого для утверждения предлагаемой поправки руководящим органом, а также процента государств-членов, необходимого для последующего принятия поправки, с тем чтобы она вступила в силу. Большинство уставов требуют утверждения предлагаемой поправки большинством в две трети голосов руководящего органа (от числа всех поданных голосов в ВОЗ, ИКАО и ИМО и от общего числа членов в Организации Объединенных Наций, МОТ и ЮНИДО), хотя некоторые из них требуют лишь простого большинства (от числа поданных голосов во Всемирном банке, МВФ и ВОИС). Число государств-членов, необходимое для принятия поправки, может быть следующим: (i) две трети государств-членов в отношении всех поправок (ООН, ВОЗ, ИКАО, ИМО), (ii) две трети для некоторых видов поправок и три четверти для других (ЮНИДО¹), (iii) три четверти для всех видов поправок (ВОИС) или (iv) иной процент государств-членов в сочетании с определенными требованиями. (Всемирный банк и МВФ требуют, чтобы не менее трех пятых от числа государств-членов, имеющих 85% общего права голоса, приняли поправку²; в ряде случаев требуется принятие всеми государствами-членами³; МОТ требует принятия двумя третями членов, включая пять из 10 государств-членов, представленных в Административном совете в качестве "Наиболее развитых в промышленном отношении стран").

Утверждения руководящим органом путем голосования может быть достаточно для принятия всех или некоторых поправок

5. Уставы некоторых организаций предусматривают вступление поправок в силу лишь на основе голосования членов руководящего органа данной организации в отношении, по крайней мере, определенной категории поправок. Такая процедура предусмотрена в уставах ПАОЗ, ФАО, ЮНЕСКО и ВМО. Большинство организаций, относящихся к этой группе (ФАО, ЮНЕСКО и ВМО), проводят различия между поправками, накладывающими на государства-члены новые обязательства (ЮНЕСКО также включает поправки, предусматривающие существенные изменения целей Организации), и поправками иного рода. В первом случае необходимо последующее принятие двумя третями государств-членов, в то время как во втором случае для вступления поправки в силу требуется лишь ее утверждение двумя третями голосов (присутствующих и голосующих членов в случае ФАО и ЮНЕСКО и всех членов в случае ВМО). Руководящий орган сам определяет, создает ли поправка новые обязательства.

¹ Требование принятия тремя четвертями всех членов действует в отношении поправок, касающихся права на выход, состава и функций Совета по промышленному развитию и Комитета по программе и бюджету, структуры и процедуры принятия бюджета, а также процедуры принятия поправок к Уставу.

² Как Всемирный банк, так и МВФ придерживаются системы пропорционального голосования.

³ Три вида поправок в каждой из этих организаций, касающихся права на выход, и два разных вида поправок, касающихся финансовых вопросов, связанных с деятельностью, соответственно Всемирного банка и МВФ.

6. Процедура, принятая в ФАО, имеет дополнительные особенности, заключающиеся в том, что если поправки создают новые обязательства, такие поправки могут вступать в силу лишь в отношении тех государств-членов, которые их фактически принимают. Поскольку при этом у разных государств-членов могут возникать разные обязательства, данная процедура не может быть применима в отношении поправок, касающихся структуры Организации (которая обычно должна быть единой для всех государств-членов). Уставы ЮНЕСКО и ВМО не допускают такой возможности: после принятия поправки требуемым числом членов она имеет силу для всех членов (что является нормой в уставах всех организаций, перечисленных в пункте 3).

7. Устав ПАОЗ не требует последующего одобрения каких-либо поправок для вступления их в силу. Для этого требуется лишь утверждение поправки большинством в две трети голосов всех государств - членов Организации.

ПРОЦЕДУРЫ, ВОЗМОЖНЫЕ ДЛЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В РАМКАХ ВОЗ

8. Некоторые из приведенных выше уставных положений связаны с характерными особенностями соответствующих организаций. В этой связи представляется затруднительным во всех случаях провести однозначные параллели с Уставом ВОЗ. Тем не менее, на основе приведенного выше анализа можно предложить возможные пути решения этого вопроса, которые могли бы быть рассмотрены применительно к Уставу ВОЗ.

Сохранение существующего положения

9. Приведенный выше анализ уставных положений ясно показывает, что большинство организаций придерживается двухступенчатой процедуры, необходимой для вступления поправок в силу, которая в целом схожа с процедурой, принятой в существующем тексте статьи 73 Устава.

Вступление поправок в силу только на основе действий руководящего органа

10. В качестве противоположного подхода можно было бы предусмотреть утверждение поправок без необходимости их последующего принятия либо во всех случаях, как в ПАОЗ, либо в отношении некоторых их видов, как это имеет место в ФАО, ЮНЕСКО и ВМО. В отношении некоторых видов поправок можно было бы принять модель ЮНЕСКО, согласно которой последующему принятию подлежат поправки, создающие новые обязательства и существенным образом меняющие характер деятельности Организации, но все другие виды поправок вступают в силу лишь на основе голосования членов руководящего органа ЮНЕСКО. При необходимости категории поправок, требующих последующего принятия, могли бы быть изменены или расширены за счет включения в их число дополнительных категорий.

Уменьшение числа членов, требуемого для последующего принятия поправок, с тем чтобы они вступили в силу

11. Хотя ни один из уставов не предусматривает явным образом, что число членов, необходимое для последующего принятия поправок, может составлять менее двух третей, не имеется принципиальных причин юридического характера, которые не позволяли бы снизить это число, например до уровня принятия простым большинством государств-членов. Установление процедуры, в соответствии с которой для вступления в силу утвержденной поправки требуется ее принятие лишь большинством членов, должно ускорить процесс

вступления поправки в силу, не отходя при этом от основного принципа, согласно которому официальные документы Организации должны отражать волю, по меньшей мере, большинства ее членов.

Увеличение уровня большинства, требуемого для утверждения поправки путем голосования, и уменьшение числа членов, необходимого для ее последующего принятия

12. Если будет сочтено целесообразным установить такую процедуру, которая обеспечивала бы внесение поправок в Устав ВОЗ, только если это отражает волю *значительного* большинства ее членов, и в то же время способствовала бы ускорению процесса вступления поправок в силу, можно было бы увеличить уровень большинства, необходимого для утверждения поправок соответствующим руководящим органом, например до трех четвертей, уменьшив при этом число членов, необходимое для их последующего принятия, с тем чтобы они вступили в силу.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

13. Если Исполком сочтет сохранение существующего положения неприемлемым и если предложение специальной группы не будет принято, Исполком, возможно, пожелает рекомендовать Ассамблее здравоохранения один из других альтернативных путей решения этого вопроса, приведенных выше, или их комбинацию. Для целей обсуждения ниже приводится предложение, предусматривающее комбинации различных аспектов приведенных выше альтернативных путей решения данной проблемы, с тем чтобы максимально увеличить вероятность того, что поправки будут вступать в силу лишь в случае, если они отражают волю значительного большинства государств-членов, сводя при этом к минимуму риск длительных задержек их вступления в силу (особенно в отношении поправок, не вызывающих противоречий).

- Если предлагаемая поправка утверждена Ассамблеей здравоохранения большинством в три четверти голосов (государств-членов) и она не связана с изменением цели Организации и/или другой такой категории поправок, в отношении которой могло быть достигнуто согласие, она вступает в силу немедленно.
- Если предлагаемая поправка утверждена Ассамблеей здравоохранения большинством в три четверти голосов членов (из числа присутствующих и голосующих), она вступает в силу после принятия большинством государств-членов.
- Если предлагаемая поправка утверждена Ассамблеей здравоохранения большинством в две трети голосов членов (из числа присутствующих и голосующих), она вступает в силу после принятия двумя третями государств-членов.

14. Если приведенное выше предложение в целом принимается, Исполком, возможно, пожелает предложить Генеральному директору подготовить проект текста, учитывая данное предложение и принимая во внимание мнения, высказанные Исполкомом. Проект текста может быть представлен Генеральным директором Пятьдесят второй сессии Всемирной ассамблеи здравоохранения.

15. Рекомендуются сохранить существующее требование предварительного уведомления за шесть месяцев в отношении всех предложений по внесению поправок в Устав, которое закреплено в существующем тексте статьи 73 и которое в целом отражено в уставах большинства других организаций.

= = =

