



Вопросы, возникшие по итогам работы Гибкой целевой группы государств-членов по усилению управления бюджетом, программами и финансами ВОЗ

Предложения по повышению эффективности работы руководящих органов ВОЗ

Доклад Генерального директора

ИСТОРИЯ ВОПРОСА

1. В феврале 2023 г. Исполнительный комитет на своей 152-й сессии в решении EB152(16) постановил одобрить план Секретариата по осуществлению реформ¹. В отношении вопросов управления в плане содержалось поручение Секретариату подготовить документ с анализом вариантов передовой практики в области управления и надзора в системе Организации Объединенных Наций и других многосторонних учреждениях и изложением возможных путей повышения эффективности работы руководящих органов ВОЗ для принятия решения государствами-членами. В ответ на это поручение в августе 2023 г. Секретариат провел опросное обследование среди соответствующих структур системы Организации Объединенных Наций².

2. В настоящем докладе излагаются варианты, сформулированные в виде предложений по повышению эффективности работы руководящих органов ВОЗ с учетом результатов обследования, а также обсуждений и рекомендаций, представленных государствами-членами в ходе трех совещаний Гибкой целевой группы государств-членов по усилению управления бюджетом, программами и финансами ВОЗ, а также последующей деятельности Целевой группы. Настоящий доклад следует рассматривать совместно с докладом бывших сокоординаторов Целевой группы, который конкретно касается предложений по реформе Исполнительного комитета и Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам³.

¹ См. протоколы заседаний 152-й сессии Исполнительного комитета, четырнадцатое заседание.

² См. на веб-портале государств-членов (https://cdn.who.int/media/docs/default-source/documents/aboutus/accountability/review-of-best-practices-for-improving-governance_8-nov-2023.pdf?sfvrsn=fe377083_1, по состоянию на 23 ноября 2023 г.).

³ Документ EB154/34.

Предложения, представленные в настоящем докладе, направлены на решение изложенных ниже задач.

- (a) Государствам-членам следует активно участвовать в разработке общей программы работы в качестве всеобъемлющей стратегии ВОЗ. Любые глобальные стратегии, которые впоследствии принимаются руководящими органами, должны рассматриваться как часть осуществления общей программы работы, а не как новые направления работы, которые добавляются на внесистемной основе.
- (b) Повестки дня руководящих органов слишком объемны и основаны почти исключительно на предыдущих поручениях и постоянных пунктах повестки дня, что оставляет недостаточно времени для перспективных стратегических обсуждений и дискуссий.
- (c) Следует сократить дублирование в работе руководящих органов, включая четкое разделение труда между Постоянным комитетом по предотвращению чрезвычайных ситуаций в области здравоохранения, обеспечению готовности и мерам реагирования, Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам, Исполнительным комитетом и Ассамблеей здравоохранения, что приведет к повышению эффективности.
- (d) Необходимо четко установленный процесс, в рамках которого руководящие органы тщательно рассматривают программные и финансовые последствия для Секретариата проектов резолюций и решений, предлагаемых для принятия Исполнительным комитетом или Ассамблеей здравоохранения.
- (e) Ассамблея здравоохранения ежегодно принимает около 18 резолюций и 25 решений, многие из которых предусматривают представление докладов о достигнутом прогрессе. Каждый из этих «докладов о ходе работы» состоит примерно из 600 слов и рассматривается только Ассамблеей здравоохранения¹, часто отражая лишь деятельность Секретариата по их выполнению, и их обсуждение нередко проводится поспешно в конце сессии. Иной подход к рассмотрению докладов о ходе работы позволил бы Организации более полно оценивать достигнутый прогресс, учитывая усилия не только Секретариата, но и государств-членов и других заинтересованных сторон.
- (f) Возросший объем документации руководящих органов не позволяет делегациям рассмотреть эти доклады заблаговременно до сессий руководящих органов, а Секретариат не всегда способен выпустить их своевременно на всех официальных языках.
- (g) Соблюдение графика неофициальных консультаций по проектам резолюций и решений стало вызывать трудности, поскольку консультации часто продолжаются с раннего утра до позднего вечера в течение нескольких недель в преддверии сессий руководящих органов без каких-либо гарантий того, что консенсус будет достигнут до открытия сессии. В частности, небольшие делегации

¹ См. резолюцию WHA67.2 (2014 г.).

не всегда имеют возможность активно участвовать в процессе многочисленных консультаций.

(h) Предложения по проектам резолюций и решений должны рассматриваться Исполнительным комитетом до их представления Ассамблее здравоохранения, обеспечивая проведение их более полного обсуждения, анализа и оценки.

(i) Председатели сессий руководящих органов должны эффективно руководить обсуждениями и способствовать рассмотрению важнейших вопросов стратегического характера в целях достижения успешных результатов по результатам работы этих сессий.

(j) Для усиления объективности и транспарентности процессов, касающихся руководящих органов, следует обеспечить проведение брифингов, обмена информацией, а также учебных занятий на регулярной основе.

3. В этой связи на рассмотрение государств-членов представляются следующие предложения. При изучении этих предложений государствам-членам рекомендуется рассмотреть вопрос о том, согласны ли они с этими предложениями и следует ли включать в них какие-либо дополнительные варианты, а также применять поэтапный подход к их осуществлению.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ РУКОВОДЯЩИХ ОРГАНОВ

А. Создание нового комитета Исполнительного комитета по техническим вопросам

4. Предлагается, чтобы в соответствии со статьей 18 Правил процедуры Исполнительного комитета Всемирной организации здравоохранения был учрежден новый комитет для рассмотрения и представления рекомендаций по техническим вопросам Исполнительному комитету и Ассамблее здравоохранения по аналогии с Комитетом по программным, бюджетным и административным вопросам в отношении планирования, мониторинга и оценки программ, а также рассмотрения финансовых и административных вопросов. Новый комитет будет обсуждать все доклады Генерального директора по существенным вопросам, которые выходят за рамки мандата Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам.

5. Новый комитет будет проводить совещания в середине января перед совещанием Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам, что позволит завершить подготовку и провести рассмотрение докладов обоих комитетов в январе. Сессии Исполнительного комитета будут проводиться в начале февраля.

6. Новый комитет будет рассматривать предложения по проектам резолюций и решений, касающихся технических вопросов, и изучать, в частности, их связь с общей программой работы. Далее Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам в соответствии со своим мандатом будет рассматривать все соответствующие доклады о финансовых и административных последствиях для Секретариата резолюций и решений, предлагаемых для принятия Исполнительным комитетом или Ассамблеей

здравоохранения¹. Исполнительный комитет или Ассамблея здравоохранения будет уделять основное внимание в ходе своих обсуждений рекомендациям, содержащимся в докладах нового комитета и Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам.

7. Любые рекомендации, требующие принятия мер и последующей деятельности со стороны Секретариата, могут быть отражены в проектах резолюций или решений, предлагаемых новым комитетом для рассмотрения Исполнительным комитетом или Ассамблеей здравоохранения, в соответствующих случаях. Таким образом, возложенные на Секретариат обязанности будут четко сформулированы и официально утверждены руководящими органами, а ход их осуществления будет систематически контролироваться и представляться в докладах.

В. Разработка повесток дня

8. В соответствии с этим предложением повестка дня Исполнительного комитета будет и далее разрабатываться в соответствии со статьей 8 его Правил процедуры, а повестка дня Ассамблеи здравоохранения будет по-прежнему разрабатываться в соответствии со статьей 5 Правил процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения. Для удобства читателя текст этих двух статей приводится в пунктах 9 и 10 ниже.

9. Статья 8 Правил процедуры Исполнительного комитета Всемирной организации здравоохранения гласит:

Генеральный директор составляет проект предварительной повестки дня каждой сессии Исполкома, который затем рассылается государствам-членам и ассоциированным членам в течение четырех недель после закрытия предыдущей сессии. Любое предложение о включении в повестку дня любого вопроса в соответствии с пунктами (c), (d) и (e) статьи 9 должно быть получено Генеральным директором не позднее чем за 12 недель после распространения проекта предварительной повестки дня или за 10 недель до начала сессии, в зависимости от того, какой срок наступает раньше. Предварительная повестка дня каждой сессии составляется Генеральным директором в консультации с должностными лицами Исполкома на основе проекта предварительной повестки дня и любых предложений, полученных в соответствии с пунктом два настоящей статьи. В тех случаях, когда Генеральный директор и должностные лица считают необходимым рекомендовать отсрочку или исключение предложений, полученных в соответствии с пунктом два настоящей статьи, в предварительную повестку дня включается пояснение в отношении такой рекомендации. Аннотированная предварительная повестка дня, а также любые рекомендации, упомянутые в пункте

¹ Новый комитет и Комитет по программным, бюджетным и административным вопросам будут оказывать поддержку Исполнительному комитету в выполнении его мандата в соответствии с резолюцией EB121.R1 (2007 г.), в которой Исполком постановил «рассматривать резолюции, внесенные на сессиях Исполкома, с целью обеспечить, чтобы они содержали реалистичные конечные сроки действия, соответствующее положение о пересмотре, последующих действиях и представлении отчета о выполнении, отличались краткостью, конкретностью и целенаправленностью и учитывали политические, программные и финансовые последствия».

четыре настоящей статьи, рассылаются вместе с уведомлением о созыве сессии согласно статье 5 или статье 6, в зависимости от конкретного случая.

10. Статья 5 Правил процедуры Всемирной ассамблеи здравоохранения гласит:

В предварительную повестку дня каждой очередной сессии Ассамблеи здравоохранения Исполком включает, в частности, следующие вопросы: (a) годовой отчет Генерального директора о работе Организации; (b) все вопросы, которые Ассамблея здравоохранения на любой предыдущей сессии постановила включить в повестку дня; (c) любой вопрос, связанный с бюджетом на следующий финансовый период и с бухгалтерским отчетом за предшествующий год или период; (d) любой вопрос, предложенный государством-членом или ассоциированным членом; (e) любой вопрос, предложенный Организацией Объединенных Наций, при условии проведения между Генеральным директором и Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций таких консультаций, которые могут оказаться необходимыми; (f) любой вопрос, предложенный любой другой организацией системы Организации Объединенных Наций, с которой Организация установила и фактически поддерживает отношения. Исполком может рекомендовать Всемирной ассамблее здравоохранения отложить рассмотрение любого вопроса, предложенного согласно пунктам (d), (e) и (f) выше. Любое предложение о включении какого-либо вопроса в предварительную повестку дня согласно пунктам (d), (e) и (f) выше должно сопровождаться пояснительной запиской, которая должна быть получена Генеральным директором не позднее, чем за четыре недели до начала сессии Исполкома, на которой будет составляться предварительная повестка дня Ассамблеи здравоохранения.

11. Повестка дня Комитета по программным, бюджетным и административным вопросам будет по-прежнему основываться преимущественно на пунктах, включенных в повестку дня Исполнительного комитета и Ассамблеи здравоохранения и входящих в сферу его полномочий¹. Новый комитет Исполнительного комитета будет придерживаться той же практики.

12. При подготовке предварительной повестки дня Исполнительного комитета должностным лицам Исполкома следует помнить о том, что в соответствии со статьей 8 его Правил процедуры предварительная повестка дня составляется Генеральным директором в консультации с должностными лицами Исполкома². Должностные лица могли бы играть более активную роль в обеспечении того, чтобы любые предложения по пунктам повестки дня носили стратегический характер и соответствовали общей программе работы. Кроме того, должностным лицам следует учитывать критерии

¹ В соответствии с кругом ведения Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам Комитет действует от имени Исполнительного комитета в целях изучения, проведения консультаций, а также предоставления замечаний или рекомендаций в отношении ряда вопросов непосредственно Ассамблее здравоохранения.

² См. статью 8 Правил процедуры Исполнительного комитета Всемирной ассамблеи здравоохранения.

включения предлагаемых пунктов в предварительную повестку дня¹, а именно предложения, которые либо касаются одной из глобальных проблем общественного здравоохранения, либо затрагивают новую тему, относящуюся к компетенции ВОЗ, или проблему, представляющую собой существенное бремя для общественного здравоохранения, принимая во внимание соответствующие роли руководящих органов и региональных комитетов². В частности, следует отметить, что региональные комитеты располагают более широкими возможностями для рассмотрения вопросов исключительно регионального характера, которые могут включать, например, изложение конкретных деталей осуществления глобальных стратегий и планов действий на региональном уровне.

13. В меморандуме о предложении новых пунктов повестки дня следует использовать типовую форму с критериями, на основе которых предложения будут рассматриваться должностными лицами Исполкома.

14. В целях повышения эффективности работы должностных лиц Исполкома можно было бы разработать круг ведения для обеспечения ясности в отношении роли и обязанностей должностных лиц. Круг ведения может включать требование о наличии кворума для проведения совещания должностных лиц Исполкома.

15. В тех случаях, когда государствам-членам предлагается представлять предложения в отношении пунктов повестки дня, одновременно может быть распространена «скользящая» повестка дня, чтобы внести ясность в отношении того, когда определенные пункты должны обсуждаться руководящими органами и представляться им в виде доклада.

16. Председатель Исполнительного комитета в консультации с Секретариатом может предложить ограничить число пунктов и подпунктов, включаемых в повестку дня сессии Исполкома. Предлагая представлять предложения в отношении новых пунктов повестки дня, Секретариат будет указывать предельное число таких предложений для рассмотрения должностными лицами Исполкома.

С. Исполнительный комитет

17. В соответствии с этим предложением Исполком сосредоточит свое внимание на обсуждении докладов своих комитетов, а не на рассмотрении и повторном обсуждении каждого пункта повестки дня в отдельности. Председателям комитетов будет предложено представить свои доклады и результаты обсуждений по каждому из пунктов повестки дня, входящих в сферу полномочий соответствующих комитетов. Исполком будет иметь возможность принять решение о своей согласии. Затем им будут предприняты соответствующие действия в отношении предлагаемых проектов резолюций или решений.

¹ См. резолюцию EB121.R1 (2007 г.).

² В статье 50 Устава Всемирной организации здравоохранения изложены функции региональных комитетов.

18. Исполком будет уделять больше времени обсуждению вопросов стратегической значимости, например, новым глобальным тенденциям в области политики, а также междисциплинарным вопросам.

D. Ассамблея здравоохранения

19. Предлагается, чтобы Ассамблея здравоохранения сосредоточила свое внимание на обсуждении итогов работы Исполнительного комитета и любых совещаний комитетов, проведенных после январской сессии Исполкома, а не на рассмотрении технических и административных вопросов в индивидуальном порядке. Таким образом, Ассамблея здравоохранения, являясь высшим руководящим органом ВОЗ, будет ориентирована на конкретные действия, предоставляя более широкие возможности для обсуждения стратегических вопросов и взаимодействия.

E. Документация

20. Предлагается пересмотреть предельные сроки получения документации таким образом, чтобы документы размещались на веб-сайте не позднее чем за три недели до начала сессии Исполнительного комитета. Это потребует внесения поправки в статью 5 Правил процедуры Исполнительного комитета. Соответствующая поправка, предлагаемая для рассмотрения, приводится в приложении к настоящему документу.

21. В тех случаях, когда документация представляется с опозданием, Председатель Исполнительного комитета в консультации с Генеральным директором может рекомендовать отложить рассмотрение соответствующего пункта повестки дня до следующей сессии Исполкома, принимая во внимание характер документа, например, была ли задержка вызвана проведением консультаций с государствами-членами.

22. Ограничения по количеству слов в документах будут строго соблюдаться, а любая дополнительная информация будет размещаться на веб-сайте соответствующего технического подразделения.

23. Документы руководящего органа, упомянутые в проекте резолюции или решения, будут приводиться в приложении (приложениях) к проекту резолюции или решения и сопровождаться ссылками для удобства пользования.

24. До начала сессии Ассамблеи здравоохранения может быть опубликован всеобъемлющий годовой отчет Генерального директора, что будет способствовать проведению обсуждений на соответствующих сессиях.

F. Проведение заседаний

25. Председатель отвечает за проведение обсуждений и предоставление права выступить с соблюдением установленных ограничений по времени. Если продолжительность выступлений выходит за рамки отведенного времени, Председатель может предложить автоматически выключать микрофоны выступающих.

26. Помимо выступлений государств-членов, Секретариат также должен соблюдать установленные ограничения по времени.

G. Эффективное участие в процессах и сессиях руководящих органов

27. Предлагается, чтобы государства-члены получали более широкую поддержку для эффективного участия в процессах, касающихся руководящих органов, путем предоставления новейшей информации, проведения регулярных брифингов и организации учебных/вводно-ознакомительных занятий для государств-членов, должностных лиц Исполнительного комитета и членов комитетов Исполкома по процессам и процедурам, обеспечивающим соблюдение принципа справедливости и добросовестности в работе руководящих органов.

28. В соответствии с решениями EB152(15) (2023 г.) и WHA76(18) (2023 г.) Секретариат повысит эффективность использования существующих и новых информационно-технических средств и сделает их более удобными для пользователя, в том числе в рамках проекта цифровой трансформации в работе руководящих органов, как описано в документе EB154/33 Add.2.

29. В соответствии с этим предложением вопросы, касающиеся возмещения путевых расходов должностных лиц, связанных с сессиями руководящих органов, будут регулироваться более справедливым и предсказуемым образом. В настоящее время поддержка в отношении путевых расходов ни Председателю, ни должностным лицам Ассамблеи здравоохранения не предоставляется. В то же время поддержка в покрытии путевых расходов предоставляется Председателю Исполнительного комитета на основании норм путевых расходов Генерального директора, а остальным членам Исполнительного комитета — на основании норм путевых расходов сотрудников ВОЗ, которые включают выплату суточных по ставке, эквивалентной норме суточных Организации Объединенных Наций. В последнее время право на возмещение путевых расходов предоставлялось по соответствующему запросу членам Президиума Межправительственного переговорного органа для подготовки и согласования проекта конвенции, соглашения или иного международного инструмента ВОЗ по предотвращению пандемий, обеспечению готовности и принятию мер реагирования в целях обеспечения их участия в работе официальных очных совещаний. Однако такое же право не распространяется на должностных лиц в рамках какого-либо другого межправительственного процесса.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

30. Исполнительному комитету предлагается рассмотреть предложения, изложенные в докладе, и представить руководящие указания в отношении тех предложений, которые могут быть осуществлены Секретариатом без принятия решения руководящими органами. Исполнительному комитету далее предлагается рассмотреть следующий проект решения в отношении тех предложений, которые требуют решения государств-членов:

Исполнительный комитет, рассмотрев доклад Генерального директора о предложениях по повышению эффективности работы руководящих органов ВОЗ¹, постановил:

- (1) поручить Генеральному директору в консультации с государствами-членами и с учетом пунктов 4, 5, 6 и 7 документа EB154/33 Add.1 разработать проект круга ведения нового комитета Исполнительного комитета для рассмотрения Исполкомом на его 156-й сессии в 2025 г., с тем чтобы Исполком, если он того пожелает, учредил новый комитет на той же сессии;
- (2) обновить меморандум о предложении новых пунктов для включения в предварительную повестку дня Исполнительного комитета в соответствии с пунктом 13 документа EB154/33 Add.1. Генеральному директору предлагается представить обновленный меморандум в рамках подготовки к 156-й сессии Исполкома в 2025 г.;
- (3) поручить Генеральному директору подготовить в консультации с государствами-членами и с учетом пунктов 12, 13 и 14 документа EB154/33 Add.1 проект круга ведения по повышению эффективности функционирования должностных лиц Исполнительного комитета для рассмотрения Исполкомом на его 156-й сессии в 2025 г.;
- (4) поручить Председателю Исполнительного комитета в консультации с Генеральным директором установить ограничение на число пунктов и подпунктов, включаемых в повестку дня каждой сессии Исполкома, начиная с его 156-й сессии;
- (5) пересмотреть предельные сроки получения документации с тем, чтобы документы размещались на веб-сайте не позднее чем за три недели до начала сессии Исполнительного комитета;
- (6) на основании пункта 5 выше и в соответствии со статьей 64 Правил процедуры Исполнительного комитета внести поправку в статью 5 вышеупомянутых Правил процедуры, изложенную в приложении, которая вступит в силу сразу же после закрытия 154-й сессии Исполкома;
- (7) поручить Председателю Исполнительного комитета, начиная со 156-й сессии, выдвигать предложения о переносе рассмотрения пунктов повестки дня, по которым документация была представлена с опозданием.

¹ Документ EB154/33 Add.1.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**ПОПРАВКА К СТАТЬЕ 5 ПРАВИЛ ПРОЦЕДУРЫ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА**

Статья 5

Исполком проводит, по крайней мере, две сессии в год. На каждой сессии он устанавливает время и место проведения следующей сессии.

Генеральный директор за восемь недель до начала очередной сессии Исполкома рассылает уведомление о созыве сессии членам Исполкома, государствам-членам и ассоциированным членам, а также упомянутым в статье 4 организациям, которым предлагается направить на сессию своего представителя

Документы сессии направляются Генеральным директором ~~не менее чем за шесть недель~~ **не позднее чем за три недели** до начала очередной сессии Исполкома. Они размещаются в электронной форме на рабочих языках Исполкома на сайте Организации в Интернете.

Документы сессии должны соответствовать функциям Исполкома и содержать информацию, необходимую в соответствии со статьей 21, и ясные рекомендации в отношении действий Исполкома.

= = =