



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
7 May 2012
Russian
Original: English

Шестьдесят седьмая сессия
Пункт 136 предварительного перечня*
Объединенная инспекционная группа

Обеспечение бесперебойного функционирования в рамках системы Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Обеспечение бесперебойного функционирования в рамках системы Организации Объединенных Наций» (JIU/REP/2011/6).

* A/67/50.



Обеспечение бесперебойного функционирования в рамках системы Организации Объединенных Наций

Подготовили:

*Иштван Пошта
М. Дебора Уайнз*

Объединенная инспекционная группа

Женева, 2011 год



Организация Объединенных Наций

JIU/REP/2011/6
Russian
Original: English

Обеспечение бесперебойного функционирования в рамках системы Организации Объединенных Наций

Подготовили:

*Иштван Пошта
М. Дебора Уайнз*

Объединенная инспекционная группа



Организация Объединенных Наций, Женева, 2011 год

Резюме

**Обеспечение бесперебойного функционирования в рамках системы
Организации Объединенных Наций
JIU/REP/2011/6**

Цель

Цель заключалась в обзоре: а) существующих стратегий/политики и планов обеспечения бесперебойного функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций с выявлением сходных черт и различий; б) опыта и передовой практики в деле их реализации; с) механизмов связи и координации между организациями системы Организации Объединенных Наций на местах в деле обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и бесперебойного функционирования; d) работы и штатного укомплектования специализированных подразделений по обеспечению готовности и бесперебойного функционирования в случае чрезвычайных ситуаций, включая рамки и механизмы финансирования их деятельности.

Основные установленные факты и выводы

В докладе содержится девять рекомендаций, одна из которых адресуется руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций, семь их исполнительным главам и одна Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в его качестве Председателя Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР). В главе IV описываются уроки, вынесенные из реальных событий, пережитых организациями системы Организации Объединенных Наций.

Общий уровень готовности организаций системы Организации Объединенных Наций к обеспечению бесперебойного функционирования намного ниже рекомендованного в соответствующих международных стандартах. Лишь немногие из организаций приступили к комплексному внедрению механизмов обеспечения бесперебойного функционирования, тогда как большинство организаций только начинают признавать это в качестве проблемы, требующей решения. Лишь несколько организаций одобрили политику и план обеспечения бесперебойного функционирования. Вследствие этого в рамках организации мало знают о цели обеспечения бесперебойного функционирования и намерениях старших руководителей, что в свою очередь приводит к недостаточному уровню политической и финансовой поддержки со стороны государств-членов.

Подход к различным элементам системы обеспечения бесперебойного функционирования носит не комплексный, а изолированный характер. Зачастую критерии для определения приоритетности критически важных функций и выполняющих их сотрудников отсутствуют, в результате чего к категории критически важных относят большое число видов деятельности. Практически во всех организациях целевые сроки восстановления оказываются нереалистично короткими, а когда возобновление деятельности зависит от информационно-коммуникационной технологии, обычно возникает так называемый "разрыв ожиданий" между требованиями, прописанными в планах обеспечения бесперебойного функционирования, и тем, что в реальности могут сделать подразделения, отвечающие за информационно-коммуникационные технологии (ИКТ).

Для повышения уровня готовности к обеспечению бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций, который в настоящее время является низким, требуются более твердая приверженность старших руководителей и поддержка со стороны государств-членов; на эти цели необходимо специально выделить людские и финансовые ресурсы; следует разработать политику/стратегии и планы обеспечения бесперебойного функционирования, а также назначить ответственных за осуществление одобренной политики/стратегий. Планы обеспечения бесперебойного функционирования должны основываться на оценках рисков, выявленных критически важных функциях и целевых сроках восстановления (**рекомендации 1 и 3**).

В организациях, где имеются специальные подразделения/сотрудники, ответственные за обеспечение бесперебойного функционирования, мероприятия по обеспечению такого бесперебойного функционирования разработаны более четко. Функциональные звенья, отвечающие за обеспечение бесперебойного функционирования, в разных организациях организационно размещаются в разных подразделениях в зависимости, главным образом, от источника концепции бесперебойного функционирования. Закрепление этой функции за подразделением, отвечающим за вопросы безопасности или за информационные технологии, часто превращается в паллиативную меру, поскольку гипертрофированный акцент делается именно на данном аспекте обеспечения бесперебойного функционирования. Чтобы добиться общей слаженности в деле обеспечения бесперебойного функционирования, соответствующие руководители, отвечающие за эту работу, должны действовать в составе канцелярии исполнительного главы или административной канцелярии департамента управления (**рекомендация 2**).

У большинства организаций в штаб-квартирах отсутствуют необходимые людские и финансовые ресурсы для предоставления надлежащих руководящих указаний и технической помощи в деле внедрения механизмов обеспечения бесперебойного функционирования на уровне их отделений на местах. Даваемые указания порой носят предписывающий и бюрократический характер, что не столько помогает, сколько все запутывает. Сотрудничество между подразделениями Организации Объединенных Наций на местах в вопросах обеспечения бесперебойного функционирования не является очень тесным, хотя они в основном сталкиваются с одними и теми же рисками, которыми можно было бы управлять на совместной основе и на местном уровне. Взаимодействие и обмен опытом и извлеченными уроками между организациями системы Организации Объединенных Наций следует улучшить.

По своему охвату планы обеспечения бесперебойного функционирования должны быть общеорганизационными, а отделения на местах должны получать от своих штаб-квартир адресные указания. Следует создать механизм пересмотра и контроля для обеспечения слаженности и взаимной совместимости планов обеспечения бесперебойного функционирования отделений на местах с планами их штаб-квартир и страновой группы Организации Объединенных Наций. Координаторы-резиденты должны следить за обменом знаниями, сотрудничеством и взаимодополняемостью систем готовности к обеспечению бесперебойного функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций в местах службы за пределами штаб-квартир (**рекомендации 4 и 5**).

Успешное внедрение этих механизмов подрывается недостаточно четким распределением ответственности и недостаточной подотчетностью. Если не будет обеспечиваться подотчетность конкретного лица (лиц) за текущее выполнение, поддержание, пересмотр и обновление плана обеспечения бесперебойного функционирования, в этом процессе наступит стагнация. Данные задачи должны отражаться в описаниях должностных функций и служебных аттестациях руководителей среднего звена и координаторов по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования (**рекомендация 6**).

Общая осведомленность сотрудников Организации Объединенных Наций в вопросах обеспечения бесперебойного функционирования низка. Сотрудники, отвечающие за критически важные функции, как правило, могут выполнять свои задачи, главным образом в формате регулярной работы в дистанционном режиме. Вместе с тем не предусмотрены механизмы карьерного роста или учебные программы по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования, даже для руководителей, отвечающих за эти аспекты. Организациям следует обеспечить включение учебных модулей по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования в программы курсов повышения квалификации сотрудников и вводных курсов для всего персонала и периодическую переподготовку сотрудников, отвечающих за критически важные функции, в качестве составной части механизма обеспечения бесперебойного функционирования (**рекомендация 8**).

Межучрежденческое сотрудничество по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования развито слабо и не имеет системного характера. Взаимная техническая поддержка, общий подход к обеспечению бесперебойного функционирования, взаимная совместимость планов обеспечения бесперебойного функционирования организаций, обмен знаниями и опытом в рамках системы и т.д. способны обеспечить экономию за счет эффекта масштаба. Для этого требуется более организованное сотрудничество и согласование практики в рамках всей системы, и эти вопросы могут быть обсуждены на форуме КВУУ/КСР (**рекомендация 9**).

Рекомендация, предлагаемая для рассмотрения руководящим органам

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует на основе бюджетных предложений исполнительных глав выделить необходимые финансовые и людские ресурсы для осуществления, постоянного мониторинга, поддержания и обновления утвержденных планов обеспечения бесперебойного функционирования, разработанных на базе политики/стратегии обеспечения бесперебойного функционирования (ОБФ) организации (рекомендация 7).

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Резюме		4
Сокращения		8
<i>Глава</i>		
I. Введение.....	1–26	10
А. Цель	5–8	11
В. Сфера охвата.....	9–12	12
С. История вопроса	13–19	12
Д. Обеспечение бесперебойного функционирования в Организации Объединенных Наций.....	20–26	14
II. Программа обеспечения бесперебойного функционирования	27–81	17
А. Стратегия и политика обеспечения бесперебойного функционирования.....	27–30	17
В. Механизмы обеспечения бесперебойного функционирования	31–43	18
С. Планирование мер по обеспечению бесперебойного функционирования.....	44–65	22
Д. Рабочие мероприятия, поддержание, пересмотр и обновление	66–74	29
Е. Подготовка кадров	75–81	31
III. Элементы ОБФ, связанные с охраной и безопасностью и с ИКТ	82–97	33
IV. Уроки, вынесенные из реальных инцидентов.....	98–110	37
V. Межучрежденческое сотрудничество.....	111–116	42
<i>Приложения</i>		
I. Обзор механизмов ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций, основанный на ответах на вопросник		45
II. Самооценка степени зрелости механизмов обеспечения бесперебойного функционирования организациями		46
III. Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ, JIU/REP/2011/6		49

Сокращения

БАПОР	Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ
БСООН	База материально-технического снабжения Организации Объединенных Наций
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ВОЗ/Европа	Европейское региональное отделение Всемирной организации здравоохранения
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВПП	Всемирная продовольственная программа
ВПС	Всемирный почтовый союз
ГОВФ	Секретариат Организации Объединенных Наций: Группа по обеспечению бесперебойного функционирования
ГСРЧС	Группа старших руководителей по вопросам чрезвычайных ситуаций
ГШПС	Глобальная широкополосная сеть
ДОБООН	Департамент по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций
ДОПМ	Департамент операций по поддержанию мира (ЦУООН)
ДПВ	Департамент по политическим вопросам (ЦУООН)
ДПП	Департамент правовой поддержки (ЦУООН)
ДРК	Демократическая Республика Конго
ДУ	Департамент по вопросам управления (ЦУООН)
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИМО	Международная морская организация
ИТ	Информационные технологии
КВУУ	Комитет высокого уровня системы ООН по вопросам управления
ККАБВ	Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам
КСР	Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций (ранее – АКК)
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МВЦООН	Международный вычислительный центр Организации Объединенных Наций

МООНСДРК	Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго
МОТ	Международная организация труда
МСЭ	Международный союз электросвязи
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
ОБФ	Обеспечение бесперебойного функционирования
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОУР	Общеорганизационное управление рисками
ПАВ	Послеаварийное восстановление
ПОБФ	План обеспечения бесперебойного функционирования
ППАВ	Планирование мероприятий по послеаварийному восстановлению
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ТОРС	Тяжелый острый респираторный синдром
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УВКПЧ	Управление Верховного комиссара по правам человека
УКГВ	Управление по координации гуманитарных вопросов
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ЦСВ	Целевые сроки восстановления
ЭКЛАК	Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна
ЮНВТО	Всемирная туристская организация
ЮНЕП	Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНОДК	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ЮНОПС	Управление Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения

I. Введение

1. В рамках программы своей работы на 2011 год Объединенная инспекционная группа (ОИГ) провела обзор обеспечения бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций. Ранее ОИГ не занималась этой темой. Предложение о проведении этого обзора было представлено Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и получило поддержку 12 организаций системы Организации Объединенных Наций. Значительный интерес к этой теме обусловлен главным образом реальными событиями, подобными тем, которые описываются ниже.

2. В субботу, 27 февраля 2010 года, примерно в 3 ч. 00 м. по местному времени в Чили произошло землетрясение магнитудой 8,8. Хотя эпицентр землетрясения находился к югу от столицы, оно серьезно затронуло и Сантьяго. В результате этого определенный ущерб был причинен помещениям Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК), особенно более старой части здания, где располагались приблизительно 300 рабочих станций, или 50% всех рабочих станций ЭКЛАК. Вследствие этого ЭКЛАК пришлось обеспечить временные рабочие места для 300 сотрудников.

3. В Каире во время египетской "арабской весны" мобильная телефонная связь была недоступной с 28 по 29 января, а доступ к Интернету был блокирован с 28 января по 2 февраля 2011 года. В некоторых местах пользоваться текстовыми посланиями стало возможно после восстановления мобильной связи, тогда как в других местах трудности сохранялись еще на протяжении еще двух-трех недель. Утрата связи причинила людям психологическую травму. Сотрудники были не в состоянии добраться до своего рабочего места из-за комендантского часа и сложного положения в области безопасности. Координатор-резидент в качестве уполномоченного сотрудника по вопросам безопасности по рекомендации Департамента по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций (ДОБООН) принял решение об эвакуации неосновного персонала и членов семей.

4. В прошлом году отдельные районы Копенгагена были затронуты тремя наводнениями: в августе 2010 года, 2 июля 2011 года и 14–15 августа 2011 года. Наводнение 14–15 августа 2011 года оказалось гораздо более серьезным по сравнению с двумя предыдущими. В течение двух часов выпало более месячной нормы осадков. Это вызвало серьезную протечку крыши Дома ООН, что привело к затоплению двух этажей. Серьезность этого затопления была такова, что компания, занимавшаяся устранением последствий бедствий, заявила, что возвращение на затронутые этажи будет невозможным на протяжении еще как минимум двух месяцев. Сильные дожди вызвали также многократные подтопления сточными водами, от которых серьезно пострадало Европейское отделение ВОЗ, расположенное в другом здании.

А. Цель

5. Организации системы Организации Объединенных Наций предоставляют важнейшие услуги людям в различных регионах мира. С учетом обстоятельств, в которых действуют организации системы Организации Объединенных Наций, и того, что их надежное, устойчивое, бесперебойное функционирование является важным элементом имиджа системы Организации Объединенных Наций в глазах общественности, вопросы обеспечения бесперебойного функционирования и – в рамках этого – готовности к чрезвычайным ситуациям и послеаварийного восстановления обретают все более важное значение.

6. Механизм обеспечения бесперебойного функционирования по существу представляет собой платформу, на которой организация обеспечивает свою устойчивость и облегчает продолжение своих операций в случае сбоя в ее деятельности. Для сведения к минимуму последствий сбоев в последние годы ряд организаций системы Организации Объединенных Наций начали разрабатывать планы обеспечения бесперебойного функционирования для своих штаб-квартир и центров за их пределами, включая страновые отделения. Эти планы направлены на обеспечение того, чтобы фонды, программы Организации Объединенных Наций, специализированные учреждения и МАГАТЭ были в состоянии функционировать и выполнять свои соответствующие мандаты в любых обстоятельствах.

7. В своей резолюции 63/268 Генеральная Ассамблея подчеркнула необходимость применения скоординированного подхода к обеспечению бесперебойного функционирования систем Секретариатом Организации Объединенных Наций, отделениями вне Централных учреждений и региональными комиссиями, включая оказание систематической поддержки, создание соответствующих координационных структур и проведение региональных консультаций между координаторами по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования систем в Нью-Йорке и других местах службы. Она подчеркнула далее необходимость учета Секретариатом опыта других структур Организации Объединенных Наций и координации действий с властями стран пребывания при разработке стратегии обеспечения бесперебойного функционирования. Генеральная Ассамблея обратилась к Генеральному секретарю с просьбой добиваться экономии за счет эффекта масштаба посредством координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций по соответствующим вопросам.

8. Цель заключалась в обзоре: а) существующих стратегий/политики и планов обеспечения бесперебойного функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций с выявлением сходных черт и различий; б) опыта и передовой практики в деле их реализации; в) механизмов связи и координации между организациями системы Организации Объединенных Наций на местах в деле обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям и бесперебойного функционирования; г) работы и штатного укомплектования специализированных подразделений по обеспечению готовности и бесперебойного функционирования, включая рамки и механизмы финансирования их деятельности.

В. Сфера охвата

9. Обзором были охвачены организации, участвующие в ОИГ. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами ОИГ, а также с ее внутренними процедурами работы методология, использовавшаяся при подготовке настоящего доклада, предусматривала проведение предварительного анализа, анкетирование, проведение бесед и углубленного анализа. Всем участвующим организациям были направлены подробные вопросники. Инспекторы выражают сожаление в связи с тем, что, несмотря на многократные просьбы, ответы на вопросник ОИГ не прислали восемь организаций (ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, МОТ, ВМО, ИМО, ЮНВТО). На основе 17 полученных ответов Инспекторы провели беседы лично или с помощью видеоконференций с должностными лицами участвующих организаций, а также Секретариата КСР. У участвующих организаций были запрошены замечания по проекту доклада, которые были приняты во внимание при подготовке его окончательного варианта.

10. В соответствии с пунктом 2 статьи 11 статута ОИГ настоящий доклад был окончательно доработан после консультаций между инспекторами, с тем чтобы взвесить предлагаемые выводы и рекомендации с учетом коллективного мнения Группы.

11. Для облегчения работы с докладом, а также выполнения содержащихся в нем рекомендаций и контроля за их выполнением в приложении III приводится таблица с указанием того, представляется ли этот доклад соответствующим организациям для принятия мер или для информации. В таблице выделяются те рекомендации, которые являются актуальными для каждой организации, и указывается, требуется ли для их выполнения решение руководящего или директивного органа организации или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой.

12. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказал им содействие при подготовке настоящего доклада, и особенно тем, кто принял участие в беседах и с такой готовностью поделился своими знаниями и опытом.

С. История вопроса

13. Понятие "обеспечение бесперебойного функционирования" определяется как "комплексный управленческий процесс, который позволяет выявлять потенциальные угрозы для организации и последствия для ее нормального функционирования в случае реализации этих угроз и который обеспечивает основу для укрепления способности организации к восстановлению и принятию эффективных мер реагирования, позволяющих обеспечить защиту интересов ее ключевых заинтересованных сторон, ее репутации, товарного знака и деятельности по созданию материальных ценностей"¹.

14. Обеспечение бесперебойного функционирования (ОБФ) тесно связано с управлением кризисными ситуациями и инцидентами, а также планированием действий на случай чрезвычайных ситуаций. Вместе с тем эти подходы ориентированы на конкретные типы инцидентов или событий и не предполагают приме-

¹ BS25999-1, British Standards Institute, Code of practice for business continuity management.

нения общеорганизационного многопланового подхода к устранению угроз, которые могут их вызвать. Например, в случае гриппа H1N1 должностные лица во всем мире, причем не только в Организации Объединенных Наций, приняли конкретные меры (карантин заболевших работников, распространение информации о профилактике и т.д.), но принятые ими меры не могли бы обеспечить способность организации продолжать свое функционирование в случае заболевания значительной доли ее работников.

15. Концепция обеспечения бесперебойного функционирования является продуктом эволюции планирования послеаварийного восстановления (ППАВ), связанного с информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ). Наиболее известным мероприятием в рамках ППАВ была подготовка к устранению "вируса тысячелетия" (компьютерная проблема 2000). Усилия по кодификации мер аварийного управления в ходе подготовки к ликвидации компьютерной проблемы 2000 привели к разработке ряда стандартов, которые фокусировались исключительно на управлении ИКТ и восстановлении систем. В результате мер по планированию послеаварийного восстановления были сформированы профессиональные общества, институты и профессиональные аккредитационные программы. Вскоре стало ясно, что в защите нуждаются не только данные организаций, но и сами организации, поскольку продолжение функционирования информационных технологий (ИТ) не гарантирует бесперебойного функционирования организаций; это является подкомпонентом ОБФ, но не устраняет угроз, не связанных с ИТ.

16. Целая череда серьезных разрушительных событий, таких как стихийные бедствия и террористические акты, расширили сферу планирования на случай бедствий и непредвиденных обстоятельств, доведя его до уровня планирования бесперебойного функционирования сначала в частном, а затем и в государственном секторе. Был разработан ряд важных стандартов в области обеспечения бесперебойного функционирования. Сегодня бесперебойное функционирование определяется главным образом на основе стандартов, используемых на международном уровне, и во всех из них определение концепции обеспечения бесперебойного функционирования основывается на определении стандарта BS 25999:

a) BS 25999 "Управление непрерывностью бизнеса", часть первая: кодекс практики (2006 год), и часть вторая: спецификация (2007 год)²;

b) ISO 22399 "Общественная безопасность – Руководство по аварийной готовности и менеджмент постоянной готовности" (2007 год)³;

c) ASIS SPC.1-2009, Американский национальный стандарт, "Сопrotивляемость организации: безопасность, обеспечение готовности и системы обеспечения непрерывного функционирования – требования с руководством к использованию" (2009 год);

d) ASIS/BSI "Стандарт обеспечения бесперебойного функционирования, требования с руководством к использованию" (2010 год)⁴.

² Руководство по внедрению глобальной передовой практики в области управления непрерывностью бизнеса Института по вопросам бесперебойного функционирования основывается на стандарте BS 25999.

³ ISO 22301 "Общественная безопасность – Система управления непрерывностью бизнеса – Требования" является новым разрабатываемым стандартом, который, как ожидается, будет опубликован в 2011 году.

17. Концепция обеспечения бесперебойного функционирования существует в более широком контексте общеорганизационного управления рисками (ОУР); однако в отличие от ОУР, которое нацелено на выявление, оценку, анализ, приоритизацию и контроль рисков в рамках организации, ОБФ направлено на ликвидацию последствий сбоев в функционировании. Обычно причиной сбоев бывает риск, имеющий низкую степень вероятности, но приводящий к значительным последствиям катастрофического характера (так называемые аномалии). Руководители осознали, что сценарный анализ, который приводит к разработке заблаговременных мер реагирования, может помочь в ликвидации последствий все более частых стихийных бедствий, пандемий, сбоев в работе систем, недоступности данных, информационно-коммуникационных средств и т.д.

18. Сфера ОБФ постоянно эволюционирует; некоторые специалисты-практики уже ведут речь об общеорганизационной устойчивости, которую они рассматривают в качестве более широкой концепции. С их точки зрения, обеспечение бесперебойного функционирования представляет собой механизм планирования мер реагирования, в рамках которого внимание концентрируется на восстановлении функционирования организаций, т.е. речь идет о последующем реагировании, тогда как концепция общеорганизационной устойчивости предполагает наличие процедур и процессов, направленных на снижение риска реального наступления катастрофических событий, т.е. этот механизм носит упреждающий характер.

19. Для целей настоящего доклада Инспекторы не намерены отстаивать идею использования того или иного конкретного стандарта или фокусировать внимание на различиях между обеспечением бесперебойного функционирования и общеорганизационной устойчивостью. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что некоторые организации берут на вооружение концепцию общеорганизационной устойчивости; однако факт остается фактом: большинство организаций системы Организации Объединенных Наций еще только начинают признавать важное значение планирования обеспечения бесперебойного функционирования и находятся лишь в самом начале этого процесса. По мнению Инспекторов, этим организациям следует сначала внедрить базовые элементы: практика обеспечения бесперебойного функционирования в организации должна достичь определенного уровня зрелости, прежде чем организация может перейти к планированию укрепления своей устойчивости. По достижении этой стадии любой стандарт, касающийся ОБФ, в сочетании с опытом других организаций системы Организации Объединенных Наций обеспечит хорошую площадку для дальнейшего улучшения положения дел.

D. Обеспечение бесперебойного функционирования в Организации Объединенных Наций

20. Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций в своих выводах по итогам четвертой сессии Комитета высокого уровня по вопросам управления⁵ заявил, что планирование мероприятий по устранению компьютерной проблемы 2000 и события 11 сентября 2001 года высветили ряд озабоченностей, связанных с готовностью организаций к чрезвычайным си-

⁴ Основывается на стандарте BS 25999 (части 1 и 2).

⁵ СЕВ/2002/5.

туациям и восстановлению функционирования после катастрофических событий. В этом докладе было указано, что Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ и ПРООН являются организациями, добившимися наибольших успехов в плане обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям.

21. В новом тысячелетии нападения на объекты Организации Объединенных Наций участились. Трагические события в Багдаде и Алжире привели к ужесточению стандартов безопасности в системе Организации Объединенных Наций. Угрозы ТОРС и "птичьего гриппа" ясно продемонстрировали необходимость обеспечения готовности к пандемиям. Эти трагические события и кризисы в сочетании с новой волной стихийных бедствий высветили уязвимость организаций и привели к первым попыткам обеспечения бесперебойного функционирования в Организации Объединенных Наций. Проведенное КСР в октябре 2007 года краткое общесистемное обследование по вопросам существования, содержания, структуры и типов сценариев, охваченных планами обеспечения непрерывности финансовых операций⁶, показало, что планы обеспечения готовности на случай чрезвычайных ситуаций и бесперебойности финансовых операций были разработаны большинством организаций в целях реагирования на пандемии (Секретариат Организации Объединенных Наций, МОТ, ЮНЕСКО, ВОЗ, ПРООН), а некоторыми организациями – в целях реагирования на различные чрезвычайные ситуации (ВПС, МАГАТЭ и ЮНФПА). На пути к разработке полномасштабного плана обеспечения бесперебойного функционирования, как представляется, находился только ЮНИСЕФ.

22. Генеральная Ассамблея отметила паллиативность подхода к обеспечению непрерывного функционирования в первоначальных докладах Генерального секретаря⁷ и обратилась с просьбой провести всеобъемлющий обзор всех мер обеспечения непрерывности деятельности, включая планирование на случай пандемий и других видов чрезвычайных ситуаций, а также меры послеаварийного восстановления и обеспечения бесперебойного функционирования в сфере ИКТ (A/62/7/Add.2 и A/RES/62/238).

23. Более частые сбои в работе систем, стихийные бедствия, подрывы объектов Организации Объединенных Наций, H1N1 и т.д. показали, что сосредоточение внимания исключительно на готовности к пандемиям, аспектах безопасности или финансовых операциях еще не является достаточным и что обеспечение бесперебойного функционирования подразумевает применение комплексного подхода, ориентированного на устранение многочисленных угроз. В целом сегодня организации системы Организации Объединенных Наций все чаще признают важное значение планирования мер по обеспечению бесперебойного функционирования, но для большинства из них позиционирование этого аспекта в качестве ценного элемента общеорганизационного управления все еще сопряжено с проблемами. Организации еще не перешли от этапа рассмотрения концепции обеспечения бесперебойного функционирования в качестве программы к этапу вплетения этой концепции в канву повседневной управленческой культуры.

24. Степень внедрения механизма ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций очень широко варьируется. Судя по полученным ответам и беседам, проведенным Инспекторами, крупные организации или организации с

⁶ СЕВ/FB/2007/INF.1.

⁷ A/62/328.

операционным или верификационным типом деятельности (Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНИСЕФ, ПРООН, ВПП, ЮНОПС, МАГАТЭ) продвинулись в деле обеспечения бесперебойного функционирования в большей мере, чем остальные организации. В мелких организациях и организациях с нормативными мандатами механизмы ОБФ развиты в меньшей степени. Ряд организаций находится в процессе разработки подхода к обеспечению бесперебойного функционирования и базовой структуры управления этим процессом (ФАО, ЮНФПА, ВОИС, ЮНИДО, ИКАО).

25. То обстоятельство, что какая-либо организация не имеет официальной программы обеспечения бесперебойного функционирования, еще не означает, что в ней отсутствуют важные элементы этих механизмов. В системах и стандартах безопасности Организации Объединенных Наций охватываются такие аспекты, как обеспечение безопасности персонала и объектов, а также системы уведомления о чрезвычайных ситуациях во всех организациях. С возникновением угроз пандемий важное значение обрело обеспечение готовности на случай чрезвычайных ситуаций медицинского характера. С учетом характера предоставляемых услуг и общепринятых передовых методов в этой области хорошо разработаны процедуры технической поддержки и планы послеаварийного восстановления в области информационно-коммуникационных технологий. Вместе с тем все эти инициативы являются изолированными и не носят в целом комплексного характера. Цель создания рамочного механизма обеспечения бесперебойного функционирования заключается в обеспечении того, чтобы все отдельные инициативы дополняли и подкрепляли друг друга.

26. Инспекторы предложили всем участвующим организациям провести самооценку степени зрелости их программ ОБФ. Из результатов, приведенных в приложении I, явствует, что всеобъемлющую рамочную основу ОБФ разработали и начали внедрять лишь несколько организаций. Секретариат Организации Объединенных Наций дал себе наивысшую оценку по критерию степени зрелости, т.е. в нем процесс ОБФ является управляемым. ЮНФПА, ЮНИСЕФ, ЮНОПС и ЮНИДО оценили свои системы ОБФ как неполные, а ПРООН, ВПП, ФАО, ЮНЕСКО, ИКАО, ВОЗ, МСЭ, ВОИС, ВПС и МАГАТЭ указали, что они находятся на промежуточном этапе. Инспекторы полагают, что в некоторых случаях эти оценки являются завышенными, если сопоставить их с выводами, сделанными Инспекторами на основе бесед с должностными лицами этих организаций. Кроме того, Инспекторы имеют основания считать, что организации, не ответившие на вопросник, имеют либо ограниченные, либо неподконтрольные системы ОБФ.

II. Программа обеспечения бесперебойного функционирования

A. Стратегия и политика обеспечения бесперебойного функционирования

Рекомендации, вытекающие из международных документов⁸

27. Политика ОБФ представляет собой основной документ, в котором определяются сфера охвата и система управления программой ОБФ и отражаются соображения, по которым внедряется механизм ОБФ. В этом документе описывается контекст обеспечения требуемых возможностей группами по ОБФ и определяются принципы, на которые ориентируется организация и на основе которых можно проверить результативность их деятельности. Он представляет собой краткое, четкое и внятное заявление, которое подписывается руководителями верхнего эшелона и которое является движущей силой программы ОБФ. Данный документ содержит обзор целей и ожиданий в области ОБФ на высоком уровне.

28. Политика ОБФ определяется руководителями верхнего эшелона организации; она спускается с высшего, стратегического уровня. Для обеспечения эффективности этой политики с ней должны быть ознакомлены вся организация и ее партнеры. Для увязки со стратегическим видением руководства и общеорганизационными целями эта политика должна пересматриваться на регулярной основе. Наличие политики ОБФ – это залог успеха ОБФ. Она мотивирует руководителей среднего звена и рядовых сотрудников к принятию необходимых мер.

Положение в организациях системы Организации Объединенных Наций

29. Среди организаций системы Организации Объединенных Наций одобренную политику или стратегию ОБФ имеют лишь единицы: Секретариат Организации Объединенных Наций, ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНИДО, ЮНОПФ, ФАО, ВПС и ВОЗ. Некоторые из одобренных документов, посвященных этой политике, являются неполными, не содержат всех вышеупомянутых основных элементов, а связь с заинтересованными сторонами или их вовлечение является редкостью. Такие организации, как ВПП, МАГАТЭ и ВОИС, разрабатывают механизм ОБФ, но не имеют соответствующего одобренного документа. Инспекторы установили, что отсутствие заявления с изложением принципов политики приводит к тому, что в организации возникает дефицит информации и знаний о задачах и цели ОБФ. В свою очередь это приводит к отсутствию достаточной политической и финансовой поддержки со стороны государств-членов и недостаточному вниманию к этому вопросу со стороны руководителей среднего звена.

30. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность программ обеспечения бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

⁸ The Good Practice Guidelines 2010, A Management Guide to Implementing Global Good Practice in Business Continuity Management, the Business Continuity Institute; <http://www.thebci.org/gpg.htm>.

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать политику/стратегию обеспечения бесперебойного функционирования, в том числе возложить ответственность за ее осуществление на соответствующих руководящих сотрудников, и представить этот документ для информации руководящим органам.

В. Механизмы обеспечения бесперебойного функционирования**Рекомендации, вытекающие из международных документов⁹**

31. В рамках политики ОБФ определяются четкие функции, обязанности и полномочия в области управления программой и процессом ОБФ во всей организации. Общая ответственность за создание потенциала в области ОБФ в организации в целом должна быть возложена на одного из руководителей старшего уровня. Это обеспечит придание надлежащего значения программе ОБФ в организации.

32. Обеспечение бесперебойного функционирования представляет собой циклический процесс, которым необходимо активно управлять. На первых этапах в рамках ОБФ можно использовать подход, основанный на управлении программами, но с достижением зрелости ОБФ оно должно стать неотъемлемой частью управленческой культуры организации. Осуществление программы ОБФ подразумевает: повышение степени осведомленности в организации; сбор различных данных для определения тех видов деятельности, которые должны осуществляться бесперебойно в поддержку общеорганизационных целей; разработку планов реагирования на возможные инциденты и мер по смягчению их последствий; а также осуществление планов на случай непредвиденных обстоятельств. Кроме того, в случае организаций, имеющих отделения на местах, необходимо обеспечить координацию и обзор деятельности в области ОБФ этих отделений.

33. Одним из решающих факторов успеха в управлении программами ОБФ является выделение людских и финансовых ресурсов. Старшее руководство организации должно назначить компетентное лицо/группу/подразделение для руководства, контроля и управления программой и обеспечить выделение им необходимых финансовых ресурсов. Не менее решающее значение имеет место этого лица/подразделения в организационной структуре.

34. Решение вопроса о том, кому поручить функцию ОБФ: целому подразделению, небольшой группе или сотруднику, совмещающему эту функцию с другими функциями/работающему на штатной основе, – зависит от размера организации. Роли и обязанности этих лиц должны отражаться в описании должностных функций, а результаты их работы должны оцениваться в процессе служебной аттестации. Они должны иметь надлежащую подготовку, а в случае крупных организаций может быть желательной профессиональная сертификация.

⁹ *Ibid.*

Положение в организациях системы Организации Объединенных Наций

35. В вопросах возложения ответственности за управление программами ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций картина является весьма пестрой. Существуют организации, в которых имеются специально назначенные сотрудники или подразделения, организации, в которых ответственное лицо совмещает работу, связанную с ОБФ, с выполнением других обязанностей, организации, в которых такого рода ответственное лицо назначено на временной основе, организации, в которых процесс назначения еще не завершен, и организации, где этой функцией не занимается никто.

Специально назначенное лицо/подразделение	Секретариат Организации Объединенных Наций: Группа по обеспечению бесперебойного функционирования (ГОВФ), находящаяся в подчинении управления помощника Генерального секретаря по вопросам централизованного вспомогательного обслуживания (Департамент управления), состоит из начальника уровня С-5, специалиста по ОБФ уровня С-4 и административного помощника уровня ОО-5 ¹⁰ .
	ЮНИСЕФ: руководителю по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования уровня С-4 в составе канцелярии директора по вопросам чрезвычайных программ до сентября 2011 года оказывали содействие аналитик по вопросам ОБФ уровня С-2 и администратор уровня ОО-4.
	ПРООН: советник по вопросам ОБФ уровня С-4 в составе Управления по вопросам безопасности/Бюро управления отчитывается перед директором Управления по вопросам безопасности, Бюро управления.
Ответственность с совмещением других функций	ЮНФПА: ответственность за разработку программы ОБФ возложена на старшего советника уровня С-5 (управление общеорганизационными рисками и обеспечение бесперебойного функционирования).
	ЮНИДО: за ОБФ отвечает старший координатор по вопросам безопасности уровня С-5.
	ЮНОПС: начальник секции безопасности уровня С-5 через директора Группы по общеорганизационной поддержке (Д-1) отчитывается перед Исполнительным директором/заместителем Исполнительного директора.
	ВПС: за ОБФ отвечает руководитель подразделения по вопросам безопасности почтовых служб уровня С-5.
	ВОЗ: за ОБФ отвечает один технический сотрудник, который работает по краткосрочному контракту и совмещает эти функции с другими обязанностями.

¹⁰ Кроме того, в аппарате заместителя Генерального секретаря департаменты операций по поддержанию мира и полевой поддержки (ДОПМ/ДПП) имеют одного сотрудника по вопросам общеорганизационной устойчивости уровня С-4, которому при осуществлении функций обеспечения бесперебойного функционирования оказывает поддержку один административный помощник. Они отчитываются перед координатором по вопросам безопасности уровня С-5.

	МАГАТЭ: за подготовку общего плана послеаварийного восстановления/обеспечения бесперебойного функционирования МАГАТЭ отвечает главный координатор по вопросам безопасности (С-5) в составе канцелярии заместителя Генерального директора по вопросам управления. Кроме того, вскоре (без финансовых последствий для МАГАТЭ) будет нанят один эксперт уровня С-4.
	ВОИС: за разработку мер ОБФ отвечает главный сотрудник по вопросам информации уровня Д, которому оказывает содействие консультант, совмещающий эти функции с другими обязанностями.
	МСЭ: за обзор процессов ОУР и ОБФ отвечает старший административный сотрудник уровня С-3 в аппарате Генерального секретаря.
	Временное назначение
	ВПП: для разработки программы ОБФ при содействии Рабочей группы по ОБФ, в состав которой входят координаторы по ОБФ из каждого отдела штаб-квартиры ВПП, был нанят старший консультант по вопросам ОБФ. Рабочую группу возглавляет директор по вопросам чрезвычайных ситуаций.
	ФАО: первоначальным инициатором деятельности по ОБФ в ФАО является внутренний аудит, а после создания механизма ОБФ ответственность за ОБФ будет возложена на новое или одно из уже существующих подразделений.

36. Если приведенную выше таблицу сравнить с самооценками, указанными в приложении II (хотя, как уже отмечалось, эти самооценки являются завышенными), то становится очевидным, что организации, в которых есть подразделения/сотрудники, конкретно отвечающие за управление программами ОБФ, имеют более четко разработанные меры по ОБФ, чем организации, в которых такие подразделения/сотрудники отсутствуют. Когда обязанности и подотчетность четко определены, у сотрудников возникает повышенное чувство ответственности за работу, которую они обязаны выполнять.

37. Инспекторы отметили, что в большинстве организаций вопросы, касающиеся обеспечения бесперебойного функционирования, все еще решаются на бессистемной основе: например, подразделения, отвечающие за ИТ, решают вопросы обеспечения бесперебойного функционирования в отрыве от подразделений, отвечающих за вопросы безопасности, финансовые вопросы, планирование мер на случай чрезвычайных ситуаций и т.д. В основном это обусловлено отсутствием всеобъемлющей концепции и недостаточным знанием основ комплексного подхода к ОБФ.

38. Место руководителя, отвечающего за ОБФ, в организации также варьируется. Отчасти это зависит от истоков внедрения механизма ОБФ: если инициатор изначально занимался вопросами безопасности/ИТ/управления рисками, то зачастую такой сотрудник становится руководителем по вопросам ОБФ и ответственность возлагается на подразделение, в котором он уже работает. Инспекторы установили, что на роль руководителя по вопросам ОБФ может влиять его/ее профессиональная подготовка и опыт, а также его/ее место в организационной структуре; руководители по вопросам ОБФ могут рассматривать аспекты безопасности/ИТ/управления рисками в качестве ключевого вопроса и игнорировать другие

аспекты. Кроме того, их непосредственная ответственность за вопросы безопасности/ИТ/управления рисками не распространяется на всю организацию. Это может порождать проблему, связанную с устойчивостью программы ОБФ.

39. Инспекторы установили, что, когда руководители по вопросам ОБФ действуют в составе канцелярии исполнительного главы или его заместителя по вопросам управления и администрации, обеспечить общую совместимость и согласованность различных компонентов мер по обеспечению бесперебойного функционирования бывает легче. Возложение функции ОБФ на канцелярию исполнительного главы служит также сигналом с самого верха о том важном значении, которое руководство придает ОБФ.

40. Все, с кем Инспекторы провели беседы, согласились, что приверженность руководства верхнего эшелона имеет решающее значение для успешного внедрения механизма ОБФ в любой организации. Значение ОБФ, придаваемое руководством организации, возрастает, когда происходит события, которые явно показывают его преимущества (см. конкретные исследования по Сантьяго (Чили), Каиру и Копенгагену в пунктах 98–110), но, когда операции осуществляются без внеплановых сбоев в течение более длительного периода, такая приверженность начинает ослабевать. В подобных обстоятельствах усилению приверженности ОБФ высшего руководства организации способствует внешнее воздействие, например более четкое определение ожидаемых результатов государствами-членами или общесистемные "сигналы" руководству организаций со стороны аппарата КСР. История эволюции отдельных элементов механизмов обеспечения бесперебойного финансирования показывает, что, когда подобное воздействие существовало (например, аспект безопасности в рамках ОБФ, обеспечение готовности к пандемиям), это приводило к более оперативному реагированию руководства отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций. **По мнению Инспекторов, для повышения уровня готовности к ОБФ организаций системы Организации Объединенных Наций, который в настоящее время является низким, требуется более твердая приверженность старших руководителей и поддержка со стороны государств-членов; такое внешнее воздействие необходимо для стимулирования переориентации на комплексный подход к ОБФ.**

41. Приверженность руководства или отсутствие таковой с наибольшей очевидностью проявляется в бюджетных предложениях, вносимых в руководящие органы. Большинство организаций финансируют меры в области ОБФ на основе специальных бюджетных решений, а не за счет утвержденных бюджетных ассигнований. Вместе с тем функция ОБФ постоянно вступает в конфликт с другими организационными приоритетами, и, если организации не приходится долгое время сталкиваться с какими-либо инцидентами, руководство легко забывает о ценности ОБФ. ОБФ является одной из первых позиций, подпадающих под бюджетные сокращения, особенно в период урезания управленческих расходов из-за бюджетных ограничений. Это находит отражение в том, что помимо Секретариата Организации Объединенных Наций, который имеет специальную группу по вопросам ОБФ и бюджет, покрывающий главным образом расходы на персонал, бюджетные ассигнования на ОБФ в своих бюджетных предложениях на 2012–2013 годы запросили только МАГАТЭ, МСЭ и ЮНОПС и ВПП. Однако, по мнению Инспекторов, это противоречит тому, что большинство организаций, которые они посетили, сообщили о приверженности старшего руководства ОБФ.

42. Инспекторы считают это положение тревожным. Они хотели бы указать на то, что для успешного внедрения механизмов ОБФ не требуются существенные

вложения (за исключением инвестиций в ИТ, которые обычно не проводятся по бюджету в качестве ассигнований на ОБФ). Инвестиции являются более крупными на начальном этапе внедрения механизмов ОБФ, причем в большей мере не в финансовом плане, а в плане затрат времени сотрудников. Вместе с тем для выполнения требуемой работы по тестированию, обновлению и мониторингу необходимо небольшое, но устойчивое финансирование. Если финансирование не является устойчивым, то программа ОБФ пострадает с качественной точки зрения или полностью свернется, а это будет означать, что уже задействованные людские и финансовые ресурсы будут потрачены зря (см. рекомендацию 7).

43. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит усилить контроль и соблюдение требований политики/стратегий обеспечения бесперебойного функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 2

Исполнительным главам следует возложить функцию обеспечения бесперебойного функционирования на аппарат исполнительного главы или административную канцелярию департамента по вопросам управления.

С. Планирование мер по обеспечению бесперебойного функционирования

Рекомендации, вытекающие из международных документов¹¹

44. План ОБФ является центральным звеном ОБФ. Он представляет собой оформленный в виде документа свод процедур и данных, которые были разработаны, систематизированы и поддерживаются в готовности для использования на случай того или иного инцидента, с тем чтобы позволить организации продолжать свою важную и неотложную деятельность на приемлемом, заранее установленном уровне. Концепция плана мер по обеспечению бесперебойного функционирования подразумевает наличие единого документа, но на практике он обычно состоит из множественных планов, соответствующих пяти этапам цикла ОБФ: реагирование на чрезвычайные ситуации, урегулирование инцидентов, обеспечение бесперебойности, восстановление и возобновление.

45. Традиционно организации имели план управления кризисными ситуациями, план обеспечения безопасности, план послеаварийного восстановления систем ИТ, план медицинского реагирования, план на случай пандемий и т.д. План мер по обеспечению бесперебойного функционирования состоит из этих индивидуальных планов, которые необходимо свести воедино и рассматривать комплексно для того, чтобы организация могла управлять всеми многообразными рисками, с которыми она сталкивается.

46. Прежде чем разработать план ОБФ, старшее руководство организации на основе общеорганизационной стратегии должно определиться в вопросе о том, какие услуги или продукты организация должна предоставлять в приоритетном

¹¹ *Ibid.*

порядке в случае сбоев, с тем чтобы организация была способна выполнять свой мандат. За этим следует определение организационных подразделений и направлений деятельности, обеспечивающих предоставление этих услуг/продуктов. На этом будет основываться сфера охвата ОБФ. Ограничение сферы охвата ОБФ представляет собой стратегическое решение. Если выбор делается в пользу продолжения поставок определенных услуг/продуктов, то необходимо обеспечить, чтобы различные подразделения, поддерживающие их предоставление, могли продолжать функционировать или могли восстановиться в пределах требуемых сроков. Следует также учитывать факторы зависимости от поставщиков и партнеров.

47. Цель этого процесса, именуемого анализом воздействия на функционирование, заключается в документировании по каждому критически важному виду деятельности воздействия с течением времени, которое станет следствием его прекращения или сбоя, и максимального времени, в течение которого организация может позволить себе существовать без этого вида деятельности, т.е. времени, в течение которого данный вид деятельности должен быть возобновлен, так называемых "целевых сроков восстановления" (ЦСВ)¹². Кроме того, необходимо определить критически важных сотрудников для выполнения критически важной работы и должным образом подготовить их к использованию плана ОБФ и любого соответствующего программного обеспечения и оборудования.

Положение в организациях системы Организации Объединенных Наций

48. Из организаций системы Организации Объединенных Наций разработали, одобрили и подписали план ОБФ лишь немногие: Секретариат Организации Объединенных Наций, ЮНОПС, ЮНИСЕФ, ВПС¹³, МАГАТЭ и ФАО. Несколько организаций разработали проекты своих планов, но пока не одобрили их или работают над подготовкой своих планов ОБФ: УВКПЧ, ПРООН, ВПП, ЮНЕСКО, ВОИС, ЮНИДО, ВОЗ, ВПС, ИКАО и ЮНФПА.

49. Инспекторы узнали о том, что некоторые организации, которые находятся на ранних этапах внедрения механизма ОБФ, стремятся воспользоваться опытом и знаниями тех организаций, которые в этом процессе продвинулись дальше. Например, в процессе разработки своих планов ОБФ с Секретариатом Организации Объединенных Наций консультируются ВПП, ФАО и ИКАО. Эти взаимоотношения зависят от личных и неформальных контактов; вместе с тем официальные каналы связи для обмена практикой отсутствуют; существующие взаимоотношения имеют слабую институциональную базу. В ходе каждой беседы, проведенной Инспекторами, подчеркивалась необходимость активизации сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций (более подробно см. пункты 111–116).

50. Инспекторы рассмотрели многочисленные планы ОБФ и отметили, что при выявлении критически важных функций и определении ЦСВ организации часто оценивают общие риски. Это означает, что было бы полезно иметь форум, в рам-

¹² ЦСВ обычно измеряются в часах, т.е. деятельность должна возобновиться в течение 0–4, 4–24 часов.

¹³ План обеспечения бесперебойного функционирования ВПС был одобрен его руководящим органом в 2010 году; тем не менее этот план еще не подписан и не вступил в силу.

ках которого организации могли бы делиться своими оценками и матрицами и сопоставлять их.

51. Многие организации уже имеют устоявшуюся функцию управления рисками и ведут общеорганизационный реестр рисков, т.е. результаты оценки угроз могут уже иметься. Вместе с тем Инспекторы отметили, что оценки рисков для целей ОБФ зачастую не проводятся в рамках уже существующих механизмов управления рисками в организациях системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы были проинформированы о том, что в некоторых организациях с этой целью предполагается воспользоваться услугами консультантов, хотя эти организации уже имеют устоявшийся механизм управления рисками. Инспекторы обеспокоены не только стоимостью такого рода услуг, но и качеством результатов работы некоторых консультантов, которые имеют лишь ограниченное понимание операционной среды Организации Объединенных Наций. **Инспекторы подчеркивают, что сначала следует использовать внутренние организационные экспертные знания и что их следует подкрепить знаниями, уже существующими в системе Организации Объединенных Наций.**

52. Хотя какой-либо предписанной частотности проведения оценок рисков для целей ОБФ не существует, Инспекторы обеспокоены тем, что многие организации опираются на свою первоначальную оценку, хотя условия, в которых они действуют, меняются. Без периодической оценки рисков стратегии восстановления и возобновления критически важных видов деятельности, основанные на устаревшей оценке рисков, могут стать неэффективными.

53. В ряде организаций Инспекторы обнаружили, что критерии установления приоритетности критически важных функций и сотрудников, исполняющих их, отсутствуют, в результате чего к категории критически важных относится значительное число видов деятельности/сотрудников. Критическая важность часто вырывается из контекста и толкуется неправильно: т.е. если что-либо не будет сочтено критически важным, то это может привести к бюджетным сокращениям. В силу этого целевые сроки восстановления часто бывают слишком короткими; например, в ряде организаций к категории критически важных задач отнесено восстановление организации официальных поездок (не поездок по медицинским соображениям, в случае чрезвычайных ситуаций или для получения образования, а обычных официальных поездок) или осуществления надзорной деятельности; предусматривается, что эти функции должны быть восстановлены в течение 0–4 часов после инцидента, тогда как совершенно очевидно, что репутация ни одной из организаций системы Организации Объединенных Наций не будет поставлена под угрозу, если эта деятельность не будет возобновлена в течение первых четырех часов.

54. Практически все виды деятельности опираются на компьютерные программные средства, из чего следует, что для возобновления деятельности в течение 0–4 часов соответствующие программные средства должны быть доступны незамедлительно; обычно это означает также, что требуется дистанционный доступ к этим программным средствам. Инспекторы отметили две проблемы: а) некоторые процессы могут обеспечиваться в ручном режиме, однако многие организации даже не рассматривают варианты таких обходных путей; б) почти во всех организациях, разработавших собственные планы ОБФ, существует "разрыв ожиданий" между заявляемыми требованиями пользователей и реальными возможностями их подразделений, отвечающих за ИКТ. Руководители подразделений ИКТ почти во всех организациях подчеркнули необходимость согласования ожи-

даний и возможностей ИКТ, из чего следует, что необходима дальнейшая интеграция их планов обеспечения бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления систем ИТ и плана ОБФ организаций.

55. Во многих организациях старшее руководство не определилось в вопросе о том, какие услуги/продукты организаций должны предоставляться во всех обстоятельствах. В результате этого руководители среднего и оперативного звена сами принимают эти решения, т.е. подход оказывается скорее не централизованным, а децентрализованным. Четкое установление приоритетов на общеорганизационном уровне отсутствует, и это порождает проблему спорного отбора слишком большого числа критически важных видов деятельности/сотрудников/программных средств в различных подразделениях организации. Важно понимать, что чисто теоретически все функции могут рассматриваться в качестве критически важных, все виды деятельности могут быть возобновлены в течение первых четырех часов и все программные средства можно сделать доступными незамедлительно. Однако это будет сопряжено с запредельными расходами. Именно поэтому необходимо определить приоритетность видов деятельности, категорий сотрудников и программных средств, которые их осуществляют и поддерживают.

56. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит эффективность планирования мер по обеспечению бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 3

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует разработать и одобрить документ, содержащий план обеспечения бесперебойного функционирования, на основе оценки рисков, определения критически важных функций и целевых сроков восстановления.

Географическая сфера охвата плана обеспечения бесперебойного функционирования

57. Программное заявление Секретариата Организации Объединенных Наций об обеспечении бесперебойного функционирования касается всех департаментов, управлений и подразделений Секретариата Организации Объединенных Наций, отделений за пределами Центральных учреждений и региональных комиссий в Женеве, Вене, Найроби, Аддис-Абебе, Бангкоке, Бейруте и Сантьяго. Планы ОБФ существуют на департаментском уровне, а надзор и контроль за ними осуществляется Группой по обеспечению бесперебойного функционирования. Вместе с тем планы ОБФ в региональных комиссиях и отделениях за пределами Центральных учреждений являются крайне неодинаковыми и несогласованными. Инспекторы отметили, что для обеспечения эффективности мер по ОБФ в местах службы за пределами Центральных учреждений необходимо наладить сотрудничество с ГОБФ в Нью-Йорке, а также с другими подразделениями Организации Объединенных Наций в рамках одного места службы. Серьезным препятствием на пути налаживания этого сотрудничества являются разные уровни разработки планов ОБФ в организациях в одном и том же месте службы, недостаточность выделенных для этого людских ресурсов и отсутствие профессиональных контактов между организациями. **По мнению Инспекторов, требуются специально выделен-**

ные людские и финансовые ресурсы; следует улучшить взаимодействие и обмен опытом и извлеченными уроками между организациями системы Организации Объединенных Наций.

58. Департаменты операций по поддержанию мира (ДОПМ) и полевой поддержки (ДПП) (Секретариат Организации Объединенных Наций) приступили к осуществлению долгосрочной программы создания потенциала для обеспечения бесперебойного функционирования в миротворческих и политических миссиях. Они создали небольшую группу в составе двух человек, которая, кроме штатных окладов, не имеет отдельного бюджета. Эта группа действует по типу поставщика услуг: деятельность группы финансируется миссиями ДОПМ и Департамента по политическим вопросам (ДПВ), для которых группа обеспечивает подготовку кадров и поддержку по вопросам ОБФ. Инспекторы отметили тесное сотрудничество между группой ДОПМ/ДПП и ГОБФ/ДУ. Крупные миссии доставляют группу ДОПМ/ДПП в места своего дислоцирования для оказания помощи и содействия миссиям в разработке их планов ОБФ и соответствующей подготовки их персонала. При разработке плана и подготовке персонала всегда охватываются сотрудниками миссии, полицейские и военные компоненты. Для более мелких миссий раз в год организуется групповая подготовка на БСООН в Бриндизи. Подготовка подразумевает оценку результатов, и координатор каждой миссии по вопросам ОБФ обязан составить проект плана ОБФ для своей миссии по завершении данного курса. Впоследствии координаторы миссий по ОБФ получают поддержку данной группы в деле создания, мониторинга и обновления механизма ОБФ на местах.

59. Инспекторы хотели бы, чтобы такой подготовкой были охвачены и другие подразделения Секретариата Организации Объединенных Наций, которые также обеспечивают свое присутствие на местах, а именно: УКГВ, УВКПЧ, УВКБ и БАПОР. Кроме того, когда организуется подготовка в крупных миссиях, можно было бы охватывать и другие организации, присутствующие в данном месте: например, когда проводится подготовка кадров в МООНСДРК, на эти курсы должны приглашаться, по крайней мере в качестве наблюдателей, все учреждения, присутствующие в ДРК. Обмен знаниями и опытом не только помогает обеспечивать бесперебойное функционирование различных звеньев организации, но и поощряет использование сходных подходов и методов.

60. ЮНИСЕФ, ПРООН, ВПП, ЮНОПС и ВОЗ также относятся к категории организаций, имеющих планы ОБФ для отделений на местах. **В некоторых случаях связь между планами ОБФ штаб-квартир и отделений на местах является слабой, а разделение ответственности между штаб-квартирами и отделениями на местах — нечетким.** Организации, которые имеют значительное число крупных отделений на местах, обычно не имеют достаточных людских и финансовых ресурсов в штаб-квартирах для предоставления им соответствующих руководящих указаний или технической помощи. В случае ЮНИСЕФ и ПРООН имеется лишь один руководитель по вопросам ОБФ, который попросту не может разорваться, чтобы оказать помощь и провести техническую оценку работы по ОБФ в большом числе отделений на местах. Организации, у которых отделения на местах малы, обычно не дают никаких руководящих указаний из штаб-квартир и предлагают этим отделениям разрабатывать свои механизмы ОБФ со страновыми группами Организации Объединенных Наций (речь идет о ЮНЕСКО, УВКБ, ЮНИДО, ФАО). Этот подход порождает вопросы, касающиеся жизнеспособности реального плана ОБФ, охватывающего организацию в целом.

61. Инспекторы отметили также, что порой указания, даваемые отделениям на местах, носят настолько предписывающий и бюрократический характер, что это затрудняет внедрение механизма ОБФ для отделений на местах. Это превращается в обременение, в работу, которую приходится делать в угоду штаб-квартире, а не в практический инструмент, который отделение могло бы использовать в случае того или иного инцидента. **Инспекторы считают, что, несмотря на необходимость руководящих указаний и технической помощи, следует учитывать размеры того или иного отделения и местные условия. Штаб-квартирам следует предусматривать определенные гибкие возможности для того, чтобы отделения на местах могли действительно использовать механизмы ОБФ.**

62. В ходе своих бесед с представителями страновых и региональных отделений некоторых организаций Инспекторы отметили, что сотрудничество между подразделениями Организации Объединенных Наций на местах в вопросах обеспечения бесперебойного функционирования не является очень тесным, хотя все они сталкиваются с рисками в основном одних и тех же инцидентов, которыми можно было бы управлять на совместной основе и на местном уровне. Становые группы Организации Объединенных Наций эффективно сотрудничают в области, связанной с аспектами безопасности и охраны в рамках управления кризисными ситуациями, но Инспекторы полагают, что их сотрудничество следует расширить и улучшить в других областях, связанных с обеспечением бесперебойного функционирования. **Координаторы-резиденты должны играть каталитическую роль в создании форума для сотрудничества контактных лиц по вопросам ОБФ всех организаций в данном месте службы.**

63. Инспекторы отметили, что в ряде случаев планы ОБФ охватывают риски, связанные с основными партнерами и поставщиками. В литературе, посвященной обеспечению бесперебойного функционирования, предлагается делать это, и Инспекторы согласны с тем, что следует учитывать факторы, связанные с партнерами и поставщиками, например в области закупок или в случае организаций, которые в значительной мере опираются на внешних партнеров. Например, ВПП действует в чрезвычайных ситуациях в силу характера своей профильной деятельности. При предоставлении своих услуг она зависит от ряда партнеров на местах и тесно взаимодействует с ними. Данная организация осознает, что ее план обеспечения бесперебойного функционирования не может иметь исключительно внутреннюю направленность, поскольку бесперебойность ее операций зависит от сотрудничества с другими сторонами. Инспекторы с удовлетворением отметили, что в мае 2011 года ВПП организовала совещание со всеми ее партнерами для обсуждения вопросов взаимозависимости на местах.

64. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций позволит улучшить координацию и сотрудничество внутри организаций системы Организации Объединенных Наций и между ними.

Рекомендация 4

Исполнительным главам следует обеспечить охват планами обеспечения бесперебойного функционирования организаций системы Организации Объединенных Наций их отделений на местах. Следует создать надзорные и контрольные механизмы для обеспечения согласованности и взаимной совместимости планов обеспечения бесперебойного функционирования соответственно со штаб-квартирой и страновой группой Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 5

Генеральному секретарю следует обеспечить, чтобы координаторы-резиденты следили за готовностью организаций системы Организации Объединенных Наций, присутствующих в их местах службы, к обеспечению бесперебойного функционирования в целях расширения обмена знаниями и выявления возможных областей сотрудничества и взаимодополняемости.

Осуществление плана обеспечения бесперебойного функционирования

65. Немногие организации системы Организации Объединенных Наций дошли до уровня осуществления одобренного и всеобъемлющего плана обеспечения бесперебойного функционирования. Инспекторы нашли очень мало документации, посвященной опыту осуществления планов ОБФ, и, естественно, в этой области проводилось очень мало аудиторских проверок, главным образом в ПРООН, Организации Объединенных Наций и ЮНЕСКО. Из-за ограниченности ресурсов Инспекторы не смогли углубленно проанализировать их осуществление на уровне отдельных организаций или отделений на местах, но проблемы, с которыми сталкиваются организации/отделения на местах, описываются ниже:

- a) поддержание заинтересованности и осведомленности рядовых сотрудников и руководителей среднего звена в целях продолжения работы в сфере ОБФ, особенно на местах, где на протяжении длительных периодов не отмечалось никаких инцидентов;
- b) дефицит людских и финансовых ресурсов для обеспечения функциональности ранее разработанного и одобренного плана ОБФ;
- c) подготовка объемных, детализированных и бюрократизированных матриц планов ОБФ, которые неудобны для использования, особенно для небольших отделений в крупных организациях;
- d) отсутствующий или недостаточный контроль и подотчетность в вопросах, связанных с ОБФ;
- e) отсутствие четких обязанностей в части надзора за деятельностью по ОБФ в отделениях на местах;
- f) отсутствие постоянной или периодической подготовки сотрудников;

g) усталость от мероприятий по планированию в отделениях за пределами штаб-квартир и на местах из-за отсутствия комплексного подхода к деятельности по ОБФ (план на случай чрезвычайных ситуаций, план обеспечения безопасности, план ОБФ/ПАВ в области ИТ, план на случай пандемий и т.д.);

h) нерешенность вопросов, касающихся альтернативных мест размещения или децентрализации/передачи операционных процессов, в частности на случай серьезных чрезвычайных ситуаций.

D. Рабочие мероприятия, поддержание, пересмотр и обновление

Рекомендации, вытекающие из международных документов¹⁴

66. Для достижения эффективности программы и плана обеспечения бесперебойного функционирования в соответствии со всеми стандартами в этой области рекомендуется проводить ряд рабочих мероприятий. При решении вопроса о частотности или типе такого рода рабочих мероприятий следует учитывать сложность деятельности организации и ее план, а также сложность самого такого мероприятия, сопряженные с этим риски и издержки. Вместе с тем без таких рабочих мероприятий организация не может утверждать, что ее потенциал в области ОБФ является надежным.

67. Регулярное поддержание обеспечит постоянную готовность организации к реагированию на инциденты, несмотря на постоянные изменения штата сотрудников, а также обстоятельств и условий деятельности организации. Поддержание механизма ОБФ должно быть неотъемлемым элементом обычного управленческого процесса организации. Данный процесс должен включать в себя выявление изменений в критически важных видах деятельности и процессах, поддерживающих их, в технологиях, людских ресурсах и общих операционных условиях.

68. В соответствии с передовой практикой следует установить график обновления каждой части плана ОБФ (на ежемесячной, поквартальной, ежегодной основе и т.д.). Соответствующие меры необходимо принимать также в случае внесения значительных изменений после проведения того или иного рабочего мероприятия (учения) или вынесения рекомендации по аудиту. Пересмотр программы ОБФ можно проводить в рамках самооценки или аудита. Вне зависимости от типа проводимого пересмотра отправной точкой должна быть политика ОБФ. Поскольку рабочие мероприятия, меры по поддержанию, пересмотр или обновление обеспечивают надежность потенциала в области ОБФ, ответственность за это должна возлагаться на соответствующих сотрудников, которые должны быть подотчетными в этих вопросах.

Положение в организациях системы Организации Объединенных Наций

69. Поскольку большинство организаций системы Организации Объединенных Наций находятся на начальных этапах ОБФ, вышеописанные меры относятся в большей мере к категории планов на будущее, чем уже чем-то достигнутым. Вместе с тем можно взглянуть на ранее уже разрабатывавшиеся программы, такие как

¹⁴ The Good Practice Guidelines 2010.

программы борьбы с "птичьим гриппом" и другими пандемиями, чтобы убедиться в том, что в целом уделяемое внимание или ресурсы, выделяемые на меры по поддержанию, пересмотру и обновлению таких планов, являются недостаточными. Когда эти планы не обновляются, они устаревают и по существу это приводит в более долгосрочной перспективе к пустой трате первоначально выделенных ресурсов.

70. Инспекторы отметили аналогичные проблемы в случае планов ОБФ: им довелось ознакомиться с планами, содержащими устаревшие списки сотрудников и их контактную информацию, которая отражала не существующую, а старую организационную структуру. Об этом же свидетельствуют и выводы ревизионных отчетов (ПРООН, ЮНЕСКО), в которых руководству организаций рекомендовалось обеспечить регулярное проведение рабочих мероприятий, мониторинг и надзор.

71. Центральные учреждения Секретариата Организации Объединенных Наций, а также отделения на местах ЮНИСЕФ и ПРООН, которые посетили Инспекторы, прилагают значительные усилия для регулярного тестирования и обновления своих планов ОБФ. На разных уровнях планируются и проводятся различные рабочие мероприятия, учения и имитационные игры. В то же время следует отметить, что в некоторых штаб-квартирах и в значительном числе отделений на местах ранее одобренные планы ОБФ не осуществляются и не обновляются. В отчете об аудиторской проверке ПРООН, подготовленной в 2010 году, было заявлено, что так обстоит дело в более чем 50% полевых отделений в Африке¹⁵.

72. План МАГАТЭ в области ОБФ содержит четко установленный график обновлений с детальным описанием каждого критически важного обновления в течение года, временных рамок и стандартных процедур проведения таких обновлений. Хотя со времени одобрения этого плана регулярных обновлений не производилось, Инспекторы считают, что этот документ может послужить полезным инструментом для других организаций при разработке ими своих собственных процедур пересмотра и обновления их планов ОБФ. Поскольку планы ОБФ будут осуществляться в растущем числе организаций, руководители, отвечающие за ОБФ, и внутренние ревизоры должны внимательнее анализировать положение дел в этой области.

73. Помимо бюджетных трудностей, недостаточно эффективное осуществление планов обусловлено также ненадлежащим распределением ответственности. Опыт показывает, что, если не будет обеспечиваться подотчетность конкретного лица (лиц) за текущее выполнение, поддержание, пересмотр и обновление плана ОБФ, о его регулярном осуществлении не может быть и речи. Эти задачи должны отражаться в соответствующих описаниях должностных функций и служебных аттестациях руководителей среднего звена и координаторов по вопросам ОБФ на различных уровнях. Ключевое значение имеет выделение людских ресурсов и обеспечение их подотчетности.

74. Ожидается, что выполнение нижеследующих рекомендаций повысит подотчетность и эффективность программ обеспечения бесперебойного функционирования в организациях системы Организации Объединенных Наций.

¹⁵ UNDP, OIA report 2010, issue 11, Corporate issues: weaknesses in business continuity management.

Рекомендация 6

Исполнительным главам следует принять меры к тому, чтобы планирование и осуществление мер по обеспечению бесперебойного функционирования составляли часть подотчетности и служебной аттестации руководителей среднего звена.

Рекомендация 7

Руководящим органам организаций системы Организации Объединенных Наций следует на основе бюджетных предложений исполнительных глав выделить необходимые финансовые и людские ресурсы для осуществления, постоянного мониторинга, поддержания и обновления утвержденных планов обеспечения бесперебойного функционирования, разработанных на базе политики/стратегии ОБФ организации.

Е. Подготовка кадров**Рекомендации, вытекающие из международных документов¹⁶**

75. В профессиональной литературе, посвященной обеспечению бесперебойного функционирования, подчеркивается важное значение человеческого фактора для успешного ОБФ в любой организации. В качестве одного из первых соображений в деле формирования культуры ОБФ организациям необходимо оценить уровень осведомленности об ОБФ и сопоставить его с желаемым уровнем для выявления потребностей в подготовке всех сотрудников. В вопросах подготовки разных групп сотрудников следует установить иерархию. Сотрудники, не несущие конкретную ответственность за ОБФ, не нуждаются в таком же уровне подготовки, как сотрудники, выполняющие критически важные функции. Чем глубже старшие руководители понимают аспекты ОБФ и его преимущества, тем больше они будут настроены на это и тем больше будет вероятность того, что они будут активно поддерживать внедрение этих механизмов.

76. Руководители, отвечающие за ОБФ, должны иметь возможность для постоянного повышения своей профессиональной квалификации. По мере повышения степени осведомленности об ОБФ в организации будет расширяться круг задач руководителей, ответственных за ОБФ. Эти задачи должны соответствующим образом решаться. Кроме того, сама сфера ОБФ эволюционирует относительно быстро. Здесь всегда будет место новым урокам, которые можно будет извлечь, и руководители, отвечающие за ОБФ, должны иметь возможность знакомиться с ними.

Положение в организациях системы Организации Объединенных Наций

77. Как представляется, в системе Организации Объединенных Наций осведомленность в этой области выше в подразделениях, которые сталкивались

¹⁶ *Ibid.*

с проблемами техногенных и/или природных катастроф, приводивших к сбоям в их деятельности. Кроме того, степень осведомленности, судя по всему, выше в отделениях на местах, чем в подразделениях штаб-квартир. Вероятно, это объясняется тем, что штаб-квартиры, как правило, расположены в местах, которые считаются в меньшей мере предрасположенными к рискам. Однако, как можно было убедиться в различных случаях, эти подразделения не ограждены от сбоев в работе; в качестве ряда примеров можно привести землетрясения, ураганы и перебои с подачей электроэнергии в Нью-Йорке, перебой с подачей электроэнергии в Вене, обильные осадки и наводнения в отдельных районах Копенгагена и т.д.

78. В настоящее время сотрудники Организации Объединенных Наций в целом в значительной мере осведомлены о проблемах в области безопасности, но в вопросах обеспечения бесперебойного функционирования организации они, как представляется, разбираются мало. В этой области необходимо предпринять дополнительные усилия. Инспекторы полагают, что методы повышения осведомленности в вопросах охраны и безопасности можно дополнить компонентом, связанным с ОБФ. Организациям, которые еще только разрабатывают свои планы ОБФ и которые находятся в процессе обновления своих планов, следует предусмотреть способы и методы повышения осведомленности в вопросах ОБФ. Эту задачу можно решить посредством включения компонента ОБФ в программы вводных курсов и периодических курсов повышения квалификации. В некоторых организациях это уже делается, но Инспекторы отметили, что ни одна организация не оценивает уровень осведомленности своих сотрудников. Инспекторы не обнаружили никаких признаков наличия курсов по ОБФ в программах карьерной или учебной подготовки, которые предлагаются в основных центрах деятельности Организации Объединенных Наций. Подготовку и просветительскую работу нет необходимости ограничивать исключительно традиционными методами преподавания. В качестве всего лишь некоторых из форм возможного обучения в области ОБФ можно привести обмен знаниями через Интернет и интранеты, подготовку внутри и вне организаций, рассылку бюллетеней и электронные учебные курсы, семинары-практикумы и проведение рабочих мероприятий в рамках ОБФ.

79. Инспекторы пришли к выводу о том, что на момент принятия плана ОБФ соответствующие сотрудники, выполняющие критически важные функции, как правило, были готовы к выполнению своих задач в посткризисный период. В большинстве случаев в их учебной и практической подготовке используются методы работы в дистанционном режиме. Вместе с тем, как Инспекторы уже отмечали, поддержание и обновление планов ОБФ все еще остается проблемой. При частой сменяемости кадров критически важные функции выполняют уже не те люди, которые упомянуты в подготовленном плане. В качестве части процесса пересмотра и обновления планов необходимо не только обновлять списки сотрудников, выполняющих критически важные функции, но и проверять их готовность к выполнению своих функций. В этом вопросе должна обеспечиваться четкая подотчетность.

80. Инспекторы отметили, что руководители, отвечающие за ОБФ, не проходят постоянную переподготовку. Поскольку все больше организаций системы Организации Объединенных Наций разрабатывают и осуществляют планы ОБФ, наличие общего подхода к подготовке руководителей, отвечающих за ОБФ, имеет важное значение. Секретариат Организации Объединенных Наций щедро передает свои знания руководителям, отвечающим за ОБФ в других организациях. Он взаимодействует со Всемирным банком в разработке электронных модулей по ОБФ

(ОБФ для руководителей, ОБФ для сотрудников, ОБФ в сфере закупок и т.д.). Все эти материалы подготавливаются без привязки к конкретному учреждению, т.е. они могут использоваться и другими организациями. Вместе с тем в рамках системы отсутствует осведомленность об этих инициативах. В связи с этим Инспекторы полагают, что в большей степени институционализированная структура межучрежденческого сотрудничества обеспечит форум, в рамках которого такие инициативы могли бы обсуждаться на благо организаций системы Организации Объединенных Наций (см. рекомендацию 9).

81. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации повысит результативность программ ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 8

Исполнительным главам следует обеспечить включение программ подготовки по вопросам обеспечения бесперебойного функционирования в курсы регулярного обучения и повышения квалификации персонала, в том числе в курсы вводной подготовки, а также периодическую переподготовку сотрудников, выполняющих критически важные функции в организациях, в качестве неотъемлемого компонента механизма обеспечения бесперебойного функционирования.

III. Элементы ОБФ, связанные с охраной и безопасностью и с ИКТ

Охрана и безопасность и обеспечение бесперебойного функционирования

82. Службы охраны и безопасности играют важную роль в обеспечении бесперебойного функционирования, в частности, в первой фазе, связанной с инцидентами. Они играют абсолютно необходимую роль в защите жизни людей и сохранности имущества, в обеспечении готовности к чрезвычайным ситуациям, проведении эвакуации и в работе систем уведомления о чрезвычайных ситуациях. Фундаментальными основами системы безопасности Организации Объединенных Наций являются минимальные оперативные стандарты безопасности, минимальные оперативные стандарты безопасности жилых помещений и система уполномоченных должностных лиц. Создана Межучрежденческая сеть по вопросам обеспечения безопасности, в рамках которой осуществляются обзор и мониторинг политики, процедур и практики обеспечения безопасности. Эта деятельность в сочетании с условиями безопасности, в которых действуют организации системы Организации Объединенных Наций, привела к выделению значительных финансовых и людских ресурсов и налаживанию сотрудничества между специалистами-практиками в различных местах службы.

83. Инспекторы отметили, что компонент охраны и безопасности в рамках мер по обеспечению бесперебойного функционирования хорошо организован, задокументирован и доведен до сведения персонала даже в тех организациях, где меха-

низмы ОБФ отсутствуют. Это вполне может быть причиной, по которой в некоторых организациях подразделения по охране и безопасности были назначены ответственными за ОБФ (ПРООН, ЮНИДО, ЮНОПС, ВПС и МАГАТЭ). Несмотря на важное значение компонента охраны и безопасности в рамках ОБФ, программа обеспечения бесперебойного функционирования имеет гораздо более широкий охват. В силу этого, если вопросами ОБФ занимается подразделение, отвечающее за вопросы охраны и безопасности, регулирование аспектов ОБФ, не связанных с вопросами безопасности, сопряжено с проблемами. То же самое касается служб ИКТ, которые отвечают за ОБФ в некоторых организациях.

84. Инспекторы считают, что задачу ОБФ не следует возлагать на службы безопасности или ИКТ; вместе с тем подразделения, отвечающие за ОБФ, должны тесно взаимодействовать со службами безопасности и ИКТ (см. пункты 36–38 и рекомендацию 2).

Информационно-коммуникационные технологии и обеспечение бесперебойного функционирования

85. Бесперебойность предоставления услуг на базе информационно-коммуникационных технологий составляет важный элемент общего потенциала в деле обеспечения бесперебойного функционирования любой организации. Хотя иметь отдельный план обеспечения бесперебойного функционирования/послеаварийного восстановления ИТ (ОБФ/ПАВ ИТ) необходимо, он составляет лишь часть общего плана ОБФ организации. В своей деятельности организации все больше и больше опираются на программы, информацию и данные на базе ИТ. Любая организация является более устойчивой, если она не утрачивает свою информацию или данные либо доступ к ним во время неблагоприятных событий, в силу чего сегодня на ИТ выделяется больше ресурсов, чем прежде.

86. По мере расширения использования информационной технологии в организациях системы Организации Объединенных Наций возрастало внимание к ОБФ/ПАВ ИТ. Были осуществлены значительные инвестиции, хотя в некоторых организациях принятие важных запланированных мер было отложено или приостановлено из-за бюджетных ограничений. Создание Сети по вопросам ИКТ под эгидой Комитета высокого уровня по вопросам управления (КВУУ) системы Организации Объединенных Наций также является признаком возрастающей значимости информационной технологии в Организации Объединенных Наций. **Инспекторы полагают, что этой сети важно обсуждать и выявлять передовую практику в области ОБФ/ПАВ ИТ.**

87. После определения потребностей организации служба, отвечающая за ИКТ, может рассмотреть вопрос о том, в состоянии ли она оказывать данную услугу и какой ценой. Важно определить, какая инфраструктура поддерживает какие программные приложения и какие программные приложения поддерживают какие процессы. После определения критически важных процессов можно установить целевые сроки их восстановления. Ниже приводятся некоторые из наиболее важных видов практики в области ИКТ, которые оказывают непосредственное воздействие на обеспечение бесперебойного функционирования.

Обеспечение резервных мощностей и дополнительного центра хранения данных

88. Часто ошибочно полагают, что после того, как организация определяет, какая информация ей необходима в первые 24 часа после произошедшего сбоя, и принимает меры для ее резервного хранения, эта информация становится доступной менее чем через 24 часа. Резервное хранение необходимой информации и получение быстрого доступа к ней – это два разных вопроса.

89. В большинстве организаций системы Организации Объединенных Наций действуют стандартные процедуры резервной поддержки; существуют процедуры дублирования программ, ежедневного дублирования новых данных, полного еженедельного дублирования, а также первичный и дополнительный центры хранения данных. С точки зрения безопасности информации операции по шифрованию ссылок являются недорогими в отличие от прежних времен. Для обеспечения дублирования и восстановления данных исключительно важное значение имеет доступ к действующему дополнительному центру хранения данных. Обеспечение географической удаленности дополнительного центра хранения данных от первичного центра является передовой практикой. Есть организации, которые не имеют дополнительного центра хранения данных, поскольку они считают, что его создание будет сопряжено со значительными расходами. Вместо этого они используют Международный вычислительный центр Организации Объединенных Наций (МВЦООН).

90. Инспекторы интересовались, все ли организации Объединенных Наций должны использовать МВЦООН: мнения специалистов по ИКТ разделились. Одни считают, что, если каждый будет использовать МВЦООН, риск попадания всей системы в зависимость от одного поставщика услуг будет высоким. Другие твердо убеждены в том, что МВЦООН должны использовать все, поскольку он представляет собой частную удаленную сеть Организации Объединенных Наций, которая обеспечивает конфиденциальность и дипломатический иммунитет данных. Вторая группа утверждает, что с учетом стоимости услуг, предоставляемых МВЦООН, и стоимости услуг, обеспечиваемых внутренними силами в каждом подразделении Организации Объединенных Наций, ни одно подразделение не сможет выйти на тот же уровень услуг, соответствующих передовой практике и предоставляемых по той же цене, что и МВЦООН. Вне зависимости от выбора той или иной организации следует отметить, что сосредоточение данных и персонала в одном месте повышает риск безопасности.

Недорогостоящая и надежная связь (коммуникационная система)

91. Во время египетской "арабской весны" мобильная телефонная связь была недоступной в течение суток, а доступ к Интернету был блокирован почти неделю. Какое-то время единственной формой связи были стационарные проводные линии. Определенное время использовалась радиосвязь УКВ, но эта система радиосвязи также была блокирована, поскольку она была замкнута на полицию и армию. В некоторых организациях сотрудникам, выполняющим критически важные функции, были предоставлены USB-модемы, но поскольку эти модемы используют сеть GSM, как и мобильные телефоны, связь отсутствовала. Некоторые организации использовали малые спутниковые наземные станции, другие же опирались на глобальную широкополосную сеть (ГШПС). Те, кто имел доступ к ним, осознали, насколько важными были эти инвестиции.

92. Все организации, затронутые вышеупомянутыми событиями, поняли, что с технологической точки зрения существуют решения для обеспечения связи независимо от принимающего правительства; вопрос заключается в том, как дорого это стоит. По мнению Инспекторов, всем организациям необходимо оценить риск полной потери связи и определить, как они будут решать эту проблему. Базирующиеся в Египте организации системы Организации Объединенных Наций через свою местную сеть по вопросам ИКТ разрабатывают предложение для своей группы старших руководителей на предмет нахождения межучрежденческого коммуникационного решения. Они считают, что общее решение обеспечит экономии за счет эффекта масштаба и что, объединив свои ресурсы и активы, они могут найти более эффективное решение для всех. Инспекторы поощряют такого рода инициативы в других местах службы.

Дистанционный доступ

93. Ключевое значение для бесперебойного функционирования организаций имеет работа с информацией и данными и доступ к ним независимо от местоположения. Большинство организаций системы Организации Объединенных Наций в повседневной работе используют метод дистанционного доступа. В некоторых организациях этот метод начал использоваться в связи с политикой обеспечения баланса между работой и личной жизнью или в силу необходимости противодействию угрозам инфекционных заболеваний, а в других просто потому, что их рабочие помещения уже не позволяют им размещать всех сотрудников, но все они делают это в целях обеспечения бесперебойного функционирования. По мнению Инспекторов, именно в этой области были достигнуты наиболее впечатляющие успехи.

94. Практически во всех организациях сотрудники могут получить доступ к своей электронной почте через вебпочту, если они имеют Интернет-связь. Большинство организаций предоставляет лицензии Citrix или аналогичные решения своим сотрудникам, выполняющим критически важные функции, для получения доступа к их рабочим компьютерам и программным средствам. Инспекторам было сообщено о том, что, когда та или иная организация меняет метод взимания платы за лицензии Citrix, спрос на них падает, т.е., когда эти расходы закладываются в бюджет служб ИКТ, спрос на них бывает выше, чем в тех случаях, когда плата взимается непосредственно с тех подразделений, которые их используют. Инспекторы признают, что бюджетные решения должны поощрять эффективное использование операционных ресурсов, но указывают на то, что следует избегать ситуаций, когда те или иные оперативные или бюджетные решения принимаются без изучения их воздействия на потенциал организации в области ОБФ.

95. Организации должны обеспечить знание их сотрудниками, выполняющими критически важные функции, того, как дистанционно подключаться к их системам в случае наступления события, которое вынудит пойти на это. Решение заключается в их частом использовании. Неплохим методом решения этой задачи является работа в дистанционном режиме. Кроме того, для проведения стресс-тестов систем следует организовать учения, в ходе которых в дистанционном режиме одновременно будут работать все сотрудники, выполняющие критически важные функции. Некоторые организации просто производят проверки дистанционного доступа к их системам электронной почты. Этого недостаточно. Для выявления и решения любых проблем в ходе учений необходимо предусмотреть, чтобы сотрудники, выполняющие критически важные функции, получили доступ ко

всем своим программам и выполнили все те задачи, которые они должны решать в реальных условиях. Крайне необходимо, чтобы в этих учениях приняли участие сотрудники всех уровней. Инспекторам было сообщено о том, что руководители высшего уровня чаще всего не имеют времени для участия в таких учениях, и это прискорбно с учетом того, какой объем задач им пришлось бы решать в реальных ситуациях.

96. Как правило, люди работают в дистанционном режиме во всех случаях, когда они совершают деловые поездки. Выгоды работы в дистанционном режиме являются бесспорными. Организации системы Организации Объединенных Наций, расположенные в Нью-Йорке, часто сталкиваются с проблемой так называемых "дней снежных заносов", когда сотрудникам рекомендуется оставаться дома. Это всего лишь один из примеров того, когда работа в дистанционном режиме используется в Нью-Йорке, и, согласно сообщениям, во всех организациях, базирующихся в Нью-Йорке, этот метод срабатывает хорошо. Организации, базирующиеся в Риме, сталкиваются с аналогичными проблемами во время событий, приводящих к значительным транспортным заторам. В прошлом году Копенгаген пережил три наводнения из-за обильных осадков, и каждая затронутая организация использовала работу в дистанционном режиме до нахождения альтернативных решений. В Каире после восстановления связи сотрудникам было рекомендовано работать из дома по соображениям безопасности. В Сантьяго (Чили) возможности работы в дистанционном режиме были использованы ЭКЛАК в первые дни после землетрясения.

97. Работа в дистанционном режиме предполагает, что соответствующий сотрудник должен иметь необходимое оборудование. Одни организации переходят на использование портативных компьютеров со стыковочными узлами вместо настольных компьютеров, другие разрешают сотрудникам использовать их личное оборудование из дома. У каждого из этих подходов есть свои "плюсы" и "минусы", и каждой организации необходимо самой определиться в том, какой из них наиболее подходит для ее целей. **По мнению Инспекторов, когда та или иная организация принимает решение по своим проектам в области ИТ, включая обеспечение дистанционного доступа и закупки аппаратных средств, следует изучать аспекты этих решений, связанные с ОБФ.**

IV. Уроки, вынесенные из реальных инцидентов

98. Помимо имитационных игр, учений и тестов, которые должны проводиться на регулярной основе для совершенствования плана ОБФ, наиболее широкие возможности для извлечения уроков обеспечивают реальные события. Такого рода задокументированные уроки являются ценным источником информации для организаций, которые в меньшей степени продвинулись в сфере ОБФ, и для организаций, которые сталкиваются с аналогичными рисками. Инспекторы провели беседы с представителями организаций, которые были затронуты событиями, описанными ниже.

Землетрясение в Сантьяго (Чили)

99. ЭКЛАК инвестировала в обеспечение своей готовности на случай пандемий, а затем при содействии ГОБФ эта программа была преобразована в ком-

плексный план ОБФ. Всего лишь за пару недель до землетрясения ГОБФ посетила ЭКЛАК в целях оценки уровня ее готовности к ОБФ. Члены группы оказали ЭКЛАК помощь в проведении учений по реагированию на кризисные ситуации и тестировании метода работы в дистанционном режиме с сотрудниками, выполняющими критически важные функции. С точки зрения обеспечения бесперебойного функционирования меры реагирования на землетрясение были оценены на "хорошо". То что план ОБФ уже существовал и содержал заранее разработанный сценарий будущих действий и что была проведена подготовка сотрудников, выполняющих критически важные функции, внесли значительный вклад в надлежащее реагирование на землетрясение руководителей и сотрудников, выполняющих критически важные функции, а также в быстрое возобновление деятельности ЭКЛАК. Группа по управлению кризисными ситуациями и Группа по обеспечению безопасности провели свои первые заседания в пределах десяти часов и приняли необходимые решения по обеспечению охраны и безопасности помещений и имущества. Сотрудники, выполняющие критически важные функции (т.е. сотрудники служб ИТ, закупок, транспортных и финансовых служб), начали работать в дистанционном режиме и из временных альтернативных рабочих помещений. Спустя 48 часов ЭКЛАК смогла начать предоставлять гуманитарную помощь, в том числе оказывать определенную поддержку принимающей стране. Ниже описываются некоторые из уроков, вынесенных из этого опыта:

- a) Группе по управлению кризисными ситуациями необходимо в первые же часы кризиса быстро принять решение о том, кого следует допускать в помещения, которые в принципе закрываются для работы в обычном режиме, и это решение необходимо четко довести до сведения всех, кого это касается, чтобы избежать, например, перекрытия доступа для выполняющих важные функции внешних сотрудников;
- b) исключительно важное значение имеет внутренняя и внешняя коммуникационная стратегия и обеспечение ознакомления сотрудника с соответствующим протоколом;
- c) мобильная и/или стационарная телефонная связь скорее всего будет недоступной или ненадежной; в связи с этим требуются альтернативные стратегии и должны использоваться различные средства связи (социальные медийные средства, частная электронная почта, служба MSN, Skype и т.д.);
- d) сотрудники должны проявлять инициативу в установлении связи с их организацией, для того чтобы можно было быстро учесть всех сотрудников;
- e) чтобы избежать дублирования усилий и путаницы в плане обеспечения бесперебойного функционирования и/или руководстве по управлению кризисными ситуациями должны быть четко определены функции и обязанности сотрудников, выполняющих ключевые административные и вспомогательные функции;
- f) обеспечение бесперебойного функционирования в значительной степени облегчается внедрением практики работы в дистанционном режиме в рамках всей организации, включая использование портативных компьютеров со стыковочными узлами вместо настольных компьютеров, внедрение "безбумажных процессов" и хранение критически важных документов в отдельных накопителях.

Египетская "арабская весна"

100. Уровень готовности к ОБФ отделений организаций системы Организации Объединенных Наций в Каире варьируется. Отделения ПРООН, ВПП и ЮНИСЕФ в Каире имели планы ОБФ, но к моменту наступления этих событий не все они были протестированы. К этому моменту Региональное отделение ВОЗ еще окончательно не разработало свой план ОБФ, хотя определенные элементы такого плана все же были предусмотрены. Координация на уровне этого места службы по существу охватывала аспекты охраны и безопасности на основе процедур управления кризисными ситуациями ДОБ, тогда как другими критически важными функциями и процессами каждая организация занималась в индивидуальном порядке. После эвакуации, которая была организована и произведена без особых проблем, сотрудники, выполняющие критически важные функции, продолжали работать в режиме сокращенного рабочего дня (из-за комендантского часа) в своих помещениях в Каире, а после восстановления связи – из своих домов. Были приняты необходимые управленческие решения для сведения к минимуму последствий этих событий, но в некоторых организациях пришлось принимать некоторые специальные решения, поскольку не во всех отделениях были разработаны сценарии действий. Собеседники Инспекторов не сообщили им о каких-либо серьезных трудностях при выполнении критически важных функций в ограниченном объеме; даже некоторые из эвакуированных сотрудников имели возможность работать в дистанционном режиме. Сотрудники отметили, что главной проблемой было нарушение связи между отделениями организаций системы Организации Объединенных Наций и ограниченная заблаговременная техническая поддержка в отношениях между ними для продолжения осуществления определенных функций.

101. В ходе бесед с представителями учреждений, базирующихся в Каире, до сведения Инспекторов были доведены следующие вынесенные уроки:

a) самой большой проблемой было отсутствие на руках наличных средств. Банки на какое-то время закрылись, а когда они открылись вновь, они ограничили сумму наличных средств, которую можно было одновременно получить каждому лицу/организации. В настоящее время организации, базирующиеся в Каире, разрабатывают решение, которое будет отвечать часто выносимым в ходе аудиторских проверок рекомендациям не держать слишком много наличных средств, но в то же время позволит обеспечить достаточно наличности на руках на случай возникновения алогичной ситуации;

b) у большинства организаций возникла проблема со связью, поскольку они пользуются услугами местных поставщиков. Системы технической поддержки связи должны существовать, но это не значит, что каждое учреждение должно это обеспечивать на независимой основе. Страновые группы Организации Объединенных Наций должны разработать решение, охватывающее всю Организацию Объединенных Наций, для того чтобы все учреждения могли пользоваться возможностями и активами друг друга;

c) когда отказывают все другие средства связи, очное общение через установленную систему ответственных дежурных является единственным способом охвата всех сотрудников и поддержания контактов;

d) вполне могут быть предусмотрены планы выполнения делегированных полномочий, но самое важное заключается в том, чтобы люди, принимающие

на себя функции затронутого подразделения, знали, что им нужно делать, и не нуждались в указаниях о том, что им необходимо сделать для их выполнения. Это связано с тем, что затронутое подразделение может оказаться в полной изоляции, без какой-либо связи и людям, принимающим на себя соответствующие функции, придется опираться в своих действиях только на новостные передачи;

е) исключительное значение имеет доступ к критически важным документам. Все критически важные документы должны иметься в электронном формате и храниться на отдельных носителях за пределами данного места службы.

Наводнения в Копенгагене

102. Наводнения сказались на каждой организации по-разному. В Доме ООН в Копенгагене размещаются пять различных организаций с 427 сотрудниками: ПРООН (175), ЮНФПА (56), ЮНОПС (187), ВПП (6) и МОМ (3). ВОЗ и ЮНИСЕФ размещаются в другом месте.

103. ПРООН пришлось переезжать, тогда как другие организации были затронуты в меньшей мере или вообще не были затронуты. ПРООН в Копенгагене оказывает, в частности, услуги в области людских ресурсов 5 000 сотрудникам во всем мире; поэтому постоянная способность поддерживать связь с остальным миром имеет исключительно важное значение. Переезд означал физическое перемещение 75 стационарных телефонных линий. Поскольку на период перемещения этих линий другое решение отсутствовало, все 75 линий были переведены на один телефон в одном зале заседаний, т.е. одновременно мог быть сделан или принят только один звонок. В силу правил обеспечения защиты частной жизни личные номера тех, кто работал из дома в дистанционном режиме, дать было нельзя. В качестве альтернативного средства связи использовался Skype.

104. В ПРООН предоставление услуг серьезно замедлилось и обозначались задержки, но из-за наличия у сотрудников возможности работать в дистанционном режиме серьезного сбоя не произошло и работу удалось продолжить из дома и из временного альтернативного помещения. Альтернативное помещение не было определено заранее; оно было предоставлено на основе специального решения страховой компанией, отвечающей за Дом ООН. Посткризисный опыт показал, что психологическому воздействию кризиса на сотрудников необходимо уделять больше внимания.

105. Копенгагенское бюро ВОЗ (ВОЗ/Европа) расположено неподалеку от станции для перекачки сточных вод, которая была построена четыре–пять лет назад. В прошлом году в период выпадения обильных осадков Европейское бюро ВОЗ было подтоплено сточными водами три раза. Подтопления имели значительные масштабы: были подтоплены помещения в подвале и на первом этаже, машины на стоянке были полностью затоплены и восстановлению не подлежали. Подтопление сточными водами не только неприятно и опасно для здоровья, но и, поскольку в сточных водах содержатся вредные химические вещества, они вызывают быструю коррозию электрического оборудования и любой металлической инфраструктуры.

106. На момент первого подтопления 14 августа 2010 года бюро ВОЗ не имело плана ОБФ и было вынуждено в своих действиях импровизировать. Несмотря на боевой дух и профессионализм сотрудников, отсутствие заранее разработанных сценариев и процедур серьезно повлияло на операции ВОЗ/Европа. Серьезные

трудности были обусловлены отсутствием обновленных данных о порядке подчиненности, сбоями в работе коммуникационной системы, отсутствием обновленных контактных данных на случай чрезвычайных ситуаций (сотрудники, штаб-квартира и принимающая сторона), низким потенциалом ИТ в чрезвычайных ситуациях, нехваткой доступной документации об электрической системе и других инфраструктурных системах помещений и нехваткой зарезервированных финансовых ресурсов.

107. После первого подтопления было принято решение о необходимости разработки ОБФ для ВОЗ/Европа. Созданная рабочая группа разработала всеобъемлющий план, содержащий информацию о безотлагательных мерах и задачах, подлежащих выполнению в рамках будущего осуществления плана ОБФ, включая сценарии на случай различных типов сбоев. Эта работа еще проводилась, когда Европейское бюро ВОЗ было подтоплено второй и третий раз. В ходе бесед Инспекторам было сообщено о том, что готовность и меры реагирования руководства и рядовых сотрудников были значительно лучше, чем в первом случае, хотя масштабы бедствия были более значительны. Наличие заранее разработанного сценария, улучшенный потенциал реагирования на чрезвычайные ситуации (обновленные процедурные уведомления, более совершенная связь на базе ИТ, четкое определение критически важных процессов), более высокая осведомленность сотрудников и, разумеется, ранее уже обретенный практический опыт обеспечили более эффективное реагирование на сбой в деятельности, хотя план ОБФ еще не был окончательно доработан, и к его комплексному выполнению приступить было нельзя. Инспекторы отметили решимость руководства совершенствовать план ОБФ, включая выделение финансовых и людских ресурсов.

108. В ходе бесед с представителями учреждений, базирующихся в Копенгагене, до сведения Инспекторов были донесены следующие вынесенные уроки:

- a) наличие плана ОБФ является императивом. Исключительно важное значение имеет подготовка сотрудников по вопросам ОБФ. Практическое и полезное значение имеют простые односторонние контрольные перечни, которые можно использовать в кризисной ситуации;
- b) необходима обновленная информация о порядке подчиненности. При наступлении того или иного события нужно принимать быстрые решения, и лицо, принимающее такие решения, должно быть наделено полномочиями, а не быть на подхвате;
- c) значение ИКТ намного больше, чем себе представляют при планировании действий и подготовке к тому или иному событию;
- d) инвестирование средств в создание телефонной системы по принципу доступа с единого номера позволит сотрудникам перенаправлять входящие звонки на различные номера, которые будут невидимыми для звонящего, т.е. сотрудники могут переадресовывать входящие рабочие звонки на свой домашний или мобильный телефон, что будет облегчать клиентам поддержание контактов с ними без раскрытия их личных номеров;
- e) большинство организаций системы Организации Объединенных Наций должны переехать в 2013 году в новый центр, который уже строится. Поэтому самое время начать межучрежденческие консультации между соответствующими организациями по вопросам, связанным с ОБФ новых помещений.

109. Инспекторы пришли к выводу о том, что после событий в Сантьяго и Копенгагене опыт, меры реагирования и вынесенные уроки были проанализированы и отчасти отражены в соответствующих процессах и/или планах ОБФ. В то же время для поддержания и обновления планов ОБФ в Сантьяго никакого конкретного финансирования не предусмотрено. Что касается Каира, то никаких сообщений о вынесенных уроках по истечении четырех месяцев после описанных событий не поступало. Специалисты различных сетей (ИТ, финансы, безопасность) обсудили эти события между собой, но никаких решений о требуемых изменениях в планах ОБФ принято не было.

110. Инспекторы разочарованы тем, что в некоторых случаях вынесенные уроки не были задокументированы, поскольку с течением времени они будут утрачены. **Когда план ОБФ приходится приводить в действие, опыт, меры реагирования и вынесенные уроки должны изучаться и анализироваться исполнительными главами и координаторами-резидентами в целях совершенствования плана ОБФ и будущего потенциала в области ОБФ на уровне штаб-квартир и стран.**

V. Межучрежденческое сотрудничество

111. Если организации системы Организации Объединенных Наций желают оптимизировать затраты и добиться разумного уровня бесперебойного функционирования, межучрежденческое сотрудничество является абсолютной необходимостью. Определенные элементы планов обеспечения бесперебойного функционирования могут отличаться от одной организации к другой в силу специфики их мандатов и типов деятельности, которой они занимаются. Вместе с тем тесное программное сотрудничество организаций системы Организации Объединенных Наций и их взаимозависимость диктуют необходимость применения общего подхода. Тесное взаимодействие может привести к экономии средств за счет эффекта масштаба. Кроме того, если различные организации будут подходить к обеспечению бесперебойного функционирования сходным образом, они смогут обеспечить поддержку друг другу в целях бесперебойного функционирования.

112. Инспекторы пришли к выводу, что для обеспечения бесперебойного функционирования в рамках всей системы предприняты лишь самые первоначальные попытки. За исключением работы сетей по вопросам безопасности и ИКТ и проведенного КСР обследования планов обеспечения бесперебойного функционирования в сфере финансов, какие-либо другие инициативы, направленные на институционализацию межучрежденческого сотрудничества, отсутствуют.

113. Сотрудничество между подразделениями, отвечающими за ОБФ на уровне штаб-квартир, варьируется в зависимости от места службы. В Нью-Йорке действует Группа старших руководителей по вопросам чрезвычайных ситуаций (ГСРЧС), в состав которой входят исполнительные главы фондов и программ, базирующихся в Нью-Йорке. По существу их взаимодействие представляет собой форму межучрежденческой координации и сотрудничества. Вместе с тем контакты на уровне руководителей, отвечающих за ОБФ, не носят системного характера. Возможно, это обусловлено разными уровнями зрелости механизмов ОБФ в этих организациях. ЮНИСЕФ и Секретариат Организации Объединенных Наций регулярно сотрудничают, но вовлеченность ПРООН и ЮНФПА является слабой. Недавно ЮНФПА разработал проект своего плана ОБФ на основе матриц, подготов-

ленных Секретариатом Организации Объединенных Наций, но судить о том, будет ли продолжено это взаимодействие, пока рано. Основным препятствием для тесного сотрудничества ПРООН с другими организациями является неопределенность и нерешенность вопроса об ОБФ в штаб-квартире ПРООН. В других местах службы, таких как Женева и Вена, межучрежденческое сотрудничество ограничивается главным образом аспектами безопасности. Хотя неформальные контакты в вопросах обеспечения бесперебойного функционирования поддерживаются, для налаживания прочного сотрудничества требуется движущая сила.

114. В последние годы ГОБФ Секретариата Организации Объединенных Наций оказывала техническое содействие в планировании мер по обеспечению бесперебойного функционирования при поступлении соответствующих просьб ФАО, ВПП, ВОЗ и ИКАО. Эта задача решалась в рамках обмена их знаниями и типовыми матрицами. В некоторых случаях это помогло в деле разработки аналогичного подхода к ОБФ, и в целом это является недорогостоящим способом обеспечения первоначальной подготовки руководителей, занимающихся ОБФ в этих организациях. ЮНИСЕФ и Секретариат Организации Объединенных Наций разрабатывают руководящие принципы передовой практики для организаций системы Организации Объединенных Наций. Инспекторы с удовлетворением отмечают эти усилия, но признают, что в их основе лежит личностный фактор, а серьезная институциональная поддержка отсутствует; поэтому ими не охватываются все организации системы Организации Объединенных Наций.

115. Инспекторы полагают, что в интересах организаций системы Организации Объединенных Наций необходимо создать форум для обсуждения и укрепления общих подходов к ОБФ. Возможную базу для такого сотрудничества можно сформировать на основе согласования практики деятельности в рамках КВУУ. Это позволит обеспечить, в частности, следующие выгоды:

- a) повышение осведомленности об ОБФ высшего руководства и заинтересованных сторон;
- b) совершенствование и обмен знаниями между теми организациями, которые уже внедрили механизмы ОБФ, и теми, кто еще только начинает эту работу;
- c) формирование общего подхода к ОБФ, который позволит организациям помогать друг другу в кризисных ситуациях, особенно на местах, и разработка общих руководств по передовой практике, матриц, моделей зрелости, учебных модулей и т.д.;
- d) обеспечение платформы для общего видения будущей ориентации ОБФ в системе Организации Объединенных Наций, т.е. формирование устойчивых организаций.

116. Ожидается, что выполнение нижеследующей рекомендации позволит улучшить координацию и сотрудничество в рамках программ ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций.

Рекомендация 9

Генеральному секретарю в его качестве Председателя КСР следует дать указание о том, чтобы вопросы обеспечения бесперебойного функционирования были внесены в повестку дня в рамках работы КВУУ КСР по согласованию рабочих процессов в целях разработки и одобрения моделей зрелости механизмов готовности к обеспечению бесперебойного функционирования, типовых планов обеспечения бесперебойного функционирования и руководящих принципов передовой практики, предназначенных для организаций системы Организации Объединенных Наций.

Приложение I

Обзор механизмов ОБФ в организациях системы Организации Объединенных Наций, основанный на ответах на вопросник

Организация	Одобренная политика в области ОБФ	План ОБФ		Сфера охвата плана распространяется на места службы за пределами штаб-квартиры	Наличие процессов для поддержания и обновления механизмов ОБФ			
		Одобен	Разрабатывается		Рабочие мероприятия/учения	Поддержание/обновление	Подготовка сотрудников, выполняющих критически важные функции	Подготовка всех сотрудников
Секретариат Организации Объединенных Наций	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓
ПРООН	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓
ЮНОПС	✓	✓		✓	✓	✓	X	✓
ЮНФПА	X		✓					
ЮНИСЕФ	✓	✓		✓	✓	✓	✓	X
ВПП	X		✓	✓	✓	✓	X	X
ФАО	X	✓		X	✓	✓	✓	X
ЮНЕСКО	X		✓	X				
ИКАО	X		✓		X	X	X	X
ВОЗ	✓		✓	✓				
ВПС	✓	✓		X	X	X	X	X
МСЭ	X							
ВОИС	X		✓					
ЮНИДО	✓		✓					
МАГАТЭ	X	✓		✓	✓	✓	X	✓

✓: Да, X: нет

Самооценка степени зрелости механизмов обеспечения бесперебойного функционирования организациями

Уровень зрелости	Описание	Организация Объединенных Наций	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВОИС	ЮНИДО	МАГАТЭ
Высокий	Процессы и процедуры стандартизированы, в полной мере соблюдаются, проводится подготовка кадров и тестирование, финансирование полностью обеспечено. Определены ключевые угрозы и риски. Полностью поддерживается руководством организации, и вся информация обновляется.	✓															
Неполный	Механизмы обеспечения бесперебойного функционирования (ОБФ) и послеаварийного восстановления (ПАВ) в полной мере интегрированы в рабочие процессы, в полной мере финансируются, регулярно проводится анализ воздействия на организацию (АВО) и оценка рисков (ОР), процессы ПАВ предусмотрены в проектах ИТ, обеспечивается подготовка кадров и тестирование, небольшие обособленные блоки информации. Осведомленность повышается.				✓	✓	✓									✓	
Промежуточный	Признание в целом потребности в ОБФ и ПАВ, обеспечивается первоначальное планирование. Начинает повышаться степень осведомленности, ограниченное финансирование. Начинают выявляться угрозы, проводится анализ рисков, обеспечивается определенная поддержка со стороны главного сотрудника по вопросам информации.			✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓

Уровень зрелости	Описание	Организация Объединенных Наций	БАПОР	ПРООН	ЮНФЛА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВОИС	ЮНИДО	МАГАТЭ
Ограниченный	Низкая степень признания потребности в планах ОБФ и ПАВ. Минимальные действия. Ограниченная поддержка со стороны руководства, отсутствие финансирования. Только общие планы технической поддержки, ограниченные подготовка или финансирование, разрозненная информация. Уязвимость.		✓														
Неподконтрольный	Отсутствие процессов, минимальная степень осведомленности, отсутствие централизованного подхода, отсутствие финансирования, отсутствие подготовки кадров, отсутствие управления рисками, отсутствие признания и/или поддержки ОБФ со стороны руководства организации, ограниченное соблюдение.																

Замечания организаций по собственной самооценке

- ПРООН: В целом уровень зрелости ОБФ находится по этой шкале между неполным и промежуточным. С точки зрения стандартизированных процессов и процедур уровень зрелости ПАВ ИТ более высокий.
- ЮНОПС: С учетом недавней разработки все еще требуется компонент "подготовка кадров и рабочие мероприятия/учения".
- ЮНИСЕФ: В качестве организации ЮНИСЕФ все чаще действует в условиях различных глобальных кризисов, которые являются беспрецедентными. В настоящее время организация сталкивается с новыми глобальными угрозами, включая неопределенное положение в продовольственной сфере, отсутствие энергетической безопасности, массовую миграцию и изменение климата. Главная задача в области ОБФ в ЮНИСЕФ будет заключаться в определении и поддержании надлежащего уровня потенциала и ресурсов для вывода программы обеспечения бесперебойного функционирования на такой уровень, при котором организация станет более устойчивой. Эта задача является нелегкой, поскольку, как и во многих других организациях, финансирование является ограниченным ввиду последствий общемирового финансового кризиса. Главный приоритет для общеорганизационных ресурсов ЮНИСЕФ, разумеется, будет и впредь заключаться в обеспечении выполнения наших основных обязательств перед детьми во всем мире. Несмотря на эти трудности, ЮНИСЕФ все же удалось добиться определенного ограниченного прогресса и продвинуться вперед в вопросах ОБФ.

- ВПП: ВПП добилась значительного прогресса в оперативном планировании и планировании действий на случай непредвиденных обстоятельств. В настоящее время она продвигается в направлении разработки более комплексной стратегии обеспечения бесперебойного функционирования, а также концепции общеорганизационной устойчивости.
- ФАО: ФАО находится на заключительных стадиях внедрения механизма ОБФ. После официального одобрения рамочного плана и нового распределения обязанностей мы рассчитываем быстро достичь новых уровней.
- ВОЗ: Признание в целом потребности в ОБФ и ПАВ, первоначальное планирование. Осведомленность начинает повышаться, источники финансирования пока не определены, в связи с чем ассигнования отсутствуют. Начинают выявляться угрозы, проводится анализ рисков, четкая поддержка со стороны ДАФ и ИТ.
- ВПС: Необходимо довести документы до сведения сотрудников ВПС и обеспечить их подготовку. Необходимо будет определить источники финансирования подготовки кадров.
- МАГАТЭ: В области обеспечения бесперебойного функционирования и послеаварийного восстановления МАГАТЭ предпринимает значительные усилия и выделяет значительные ресурсы. Существуют общий план МАГАТЭ и подпланы на уровне департаментов, которые будут служить для МАГАТЭ руководством к действию в случае катастрофических событий. В частности, в последние годы активно обновляются и укрепляются компоненты ИТ в рамках инфраструктуры ПАВ. В следующем году МАГАТЭ займется обновлением своего общего плана мер по обеспечению бесперебойного функционирования; в рамках усилий по его обновлению будут учтены уроки, вынесенные из предыдущих усилий по планированию, включая следующие:
 - Модель системы обеспечения бесперебойного функционирования будет предусматривать механизм обновления и актуализации самого плана, что позволит избежать возобновления цикла "создание/стабилизация/устаревание/повторное создание", присущего планированию мер по обеспечению бесперебойного функционирования в прошлом.
 - Возложение в долгосрочной перспективе "ответственности" за план ОБФ на определенную организационную структуру (должностную функцию, а не конкретного человека) должно быть одним из элементов совершенствования управления в целом для обеспечения того, чтобы обновление плана ОБФ продолжалось даже после ухода какого-либо конкретного человека.
 - МАГАТЭ необходимо обеспечить надлежащее финансирование плана ОБФ для завершения проекта его обновления, и в частности для поддержания плана ОБФ, включая периодическое тестирование и обновление.

Приложение III

Обзор действий, которые необходимо предпринять участвующим организациям по рекомендациям ОИГ, JIU/REP/2011/6

		Намечаемая отдача	Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы											Специализированные учреждения и МАГАТЭ												
			КСР	Организация Объединенных Наций*	ЮНОДК	ЮНЕП	Хабитат ООН	УВКБ	БАПОР	ПРООН	ЮНФПА	ЮНИСЕФ	ВПП	ЮНОПС	МОТ	ФАО	ЮНЕСКО	ИКАО	ВОЗ	ВПС	МСЭ	ВМО	ИМО	ВОИС	ЮНИДО	ЮНВТО
	К действию		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
	Для информации		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Рекомендация 1		e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 2		d		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 3		e		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 4		c		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 5		c		И																						
Рекомендация 6		a		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 7		g		Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р	Р
Рекомендация 8		g		И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И	И
Рекомендация 9		c	И																							

Условные обозначения: **Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом
И: Рекомендация для принятия мер исполнительной главой
☐ Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией

Намечаемая отдача: **a:** усиление подотчетности **b:** распространение передового опыта **c:** улучшение координации и сотрудничества
d: усиление контроля и соблюдения требований **e:** повышение эффективности **f:** значительная финансовая экономия **g:** повышение результативности **o:** прочее

* Охватывает все подразделения, перечисленные в документе ST/SGB/2002/11, кроме ЮНОДК, ЮНЕП, Хабитат ООН, УВКБ, БАПОР.