



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
28 June 2017  
Russian  
Original: English

---

Семьдесят вторая сессия  
Пункт 142 первоначального перечня\*  
Объединенная инспекционная группа

## Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций

### Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный «Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций».

---

\* A/72/50.



**Охрана и безопасность в системе  
Организации Объединенных Наций**

*Доклад подготовили:*

*Хорхе Флорес Кальехас  
Жан Уэсли Казо*

**Объединенная инспекционная группа  
Женева, 2016 год**

## Резюме

### Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций JIU/REP/2016/9

Безопасность персонала Организации Объединенных Наций – постоянно возникающий вопрос повестки дня Организации Объединенных Наций и цель процесса реформы Организации Объединенных Наций. Большое значение, уделяемое безопасности персонала, а также безопасности на местах, объясняется многочисленностью и серьезным характером инцидентов в сфере безопасности, которые имели место в последние годы, приведя к человеческим жертвам среди сотрудников Организации Объединенных Наций.

При подготовке настоящего обзора инспекторы Объединенной инспекционной группы лично рассмотрели различные сценарии в области безопасности и имели возможность видеть тяжелые условия, в которых в некоторых местах приходится работать сотрудникам и персоналу безопасности. Инспекторы понимают, что потенциальные риски в сфере охраны и безопасности будут и далее угрожать системе безопасности Организации Объединенных Наций во всех сферах деятельности Организации Объединенных Наций. Поэтому они хотели бы выразить свою благодарность и признательность всем тем, кто, часто с риском для себя, продолжает отстаивать ценности Организации Объединенных Наций, оказывая помощь местному населению.

Этот обзор имеет общесистемный характер. Он охватывает Организацию Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения при уделении особого внимания организациям – участникам Объединенной инспекционной группы и членам Межучрежденческой сети по вопросам безопасности. Основное внимание в докладе уделяется тем функциям, которые Департамент по вопросам охраны и безопасности в качестве основной координирующей структуры системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций должен реально предоставлять системе Организации Объединенных Наций; в нем затрагиваются стратегические общесистемные вопросы и не рассматриваются конкретные специальные области охраны и безопасности.

Инспекторы считают, что следует сосредоточиться на «стратегических вопросах», которые имеют жизненно важное значение для обеспечения и повышения безопасности персонала и объектов Организации Объединенных Наций, а также на меняющихся угрозах и рисках, с которыми сталкивается система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. По их мнению, различные проблемы, выявленные Независимой группой по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру, можно разбить на пять различных стратегических областей, которые составляют основу обзора. Эти области: культура безопасности, безопасность управления потоками информации, стандарты охраны и безопасности, руководство действиями в кризисных ситуациях в области безопасности и потенциал быстрого развертывания, а также ресурсы и финансы.

Инспекторы предлагают восемь рекомендаций: одну – для рассмотрения Генеральной Ассамблеей, в которой они рекомендуют Генеральному секретарю подготовить в консультации с Комитетом высокого уровня по вопросам управления и Советом руководителей системы Организации Объединенных Наций (КСР) и его соответствующими сетями предложение по модели финансирования

охраны и безопасности; четыре – в адрес исполнительных глав организаций системы Организации Объединенных Наций; две – в адрес Департамента по вопросам охраны и безопасности; а также одну – адресованную заместителю Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности в качестве Председателя Межучрежденческой сети по вопросам безопасности.

### **Основные выводы**

Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций несомненно претерпела изменения после опубликования доклада Независимой группы по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру «На пути к культуре безопасности и подотчетности»<sup>1</sup>. С тех пор она перешла от системы «уровней безопасности» – с которой, как считается, связана одна из основных трудностей в этой области, – к концепции управления рисками сохранения присутствия, основанной на структурированном использовании анализа рисков. Кроме того, были разработаны новые меры политики и было усилено межучрежденческое сотрудничество. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций должна обеспечивать безопасность приблизительно 180 000 человек персонала<sup>2</sup> и 300 000 их иждивенцев в самых разных условиях, от больших городов до отдаленных периферийных районов, которые часто страдают от преступности, опасных природных явлений, социальной нестабильности и все новых вооруженных конфликтов. Кроме того, она должна обеспечивать превентивные меры и необходимые меры реагирования на глобальные угрозы, такие как терроризм. Эта задача сложна, и для ее решения потребуются огромные усилия.

Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций характеризуется фрагментацией в различных областях и на различных уровнях. Ресурсы и специалисты в области безопасности расплывлены по всей системе, что создает проблему при попытке оценить эффективность системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Хотя инспекторы признают прогресс, достигнутый в различных областях (например, повышение подотчетности, введение практики профессиональной подготовки по вопросам безопасности для сотрудников и специалистов в области безопасности, разработка различных директив в области безопасности в рамках всей системы и т.п.), наиболее значительные успехи, по их мнению, были достигнуты в результате активизации диалога между организациями системы Организации Объединенных Наций в контексте КСР и соответствующих механизмов.

**Наблюдаемое расплывление требует активизации совместного использования ресурсов, имеющихся в рамках всей системы на различных уровнях. Членам системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций следует принять решение о том, как с наибольшей отдачей использовать имеющиеся дефицитные ресурсы. В этой связи инспекторы указывают на необходимость повысить уровень интеграции, стремясь в конечном итоге к оптимизации имеющихся в системе сил и средств обеспечения безопасности и к недопущению дублирования. Интеграция должна опираться на индивидуальный опыт, накопленный в каждой из организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, и принимать во внимание их конкретные задачи практической деятельности, обеспечивая при этом степень самостоятельности, необходимую им для осуществления их соответствующих мандатов в условиях полной независимости.**

<sup>1</sup> Имеется по адресу [www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/terrorism/PanelOnSafetyReport.pdf).

<sup>2</sup> См. доклад Генерального секретаря по вопросу об охране и безопасности гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций (A/71/395), пункт 2.

### Соображения, касающиеся страны пребывания

- Главная ответственность за охрану и безопасность персонала и помещений Организации Объединенных Наций лежит на властях страны пребывания, как это широко признается международным правом и отражено в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи. По мнению инспекторов, главная ответственность страны пребывания и ее связь с системой обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций не вписывается ни в одну из стратегических областей, ранее определенных для подготовки настоящего обзора; это сквозная тема, которая затрагивает несколько областей.
- Поддержка правительства страны пребывания имеет важнейшее значение, в частности для регулярного и своевременного обмена информацией, касающейся безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций. Отношения со страной пребывания также имеют решающее значение для деятельности на различных уровнях. Практический пример – своевременное предоставление виз сотрудникам по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций при необходимости быстрого развертывания и в чрезвычайных ситуациях или оперативное таможенное оформление имущества Организации Объединенных Наций.
- Конвенция, касающаяся охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, и Факультативный протокол к ней являются правовой основой обеспечения усиленных мер безопасности и действий, которые должны быть предприняты странами пребывания. На июнь 2016 года Конвенция ратифицирована лишь 93 государствами. **Инспекторы хотели бы призвать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать Конвенцию, выразив свою решимость защищать жизнь тех, кто предпринимает усилия по оказанию помощи местному населению.**
- Следует отметить, что некоторые соглашения со странами пребывания были заключены давно. Однако обстановка во всем мире за ряд лет резко изменилась, и некоторые соглашения не отражают сегодняшних задач обеспечения безопасности. **Инспекторы считают, что соглашения со странами пребывания должны быть совместимы с главной обязанностью властей страны пребывания и, следовательно, отражать местный контекст безопасности и регулярно обновляться. В этой связи они призывают принимающие страны выполнять свои обязанности и предпринимать все усилия для того, чтобы обеспечить организациям системы Организации Объединенных Наций условия максимальной безопасности.**

### Культура безопасности

Культура безопасности – краеугольный камень любой системы безопасности: она обеспечивает общее понимание важности и необходимости безопасных условий деятельности. Культура безопасности помогает развивать бдительность и понимать различные контексты и затрагивающие безопасность последствия работы персонала Организации Объединенных Наций, когда безопасность рассматривается не как препятствие, а как необходимая предпосылка. Культуру безопасности можно сформировать благодаря соответствующим вводным курсам и подготовке персонала на разных уровнях путем поддержания осведомленности в результате регулярной практики и обмена соответствующей информацией, внедрения передового опыта и обеспечения соблюдения соответствующих общих правил и мер безопасности, утвержденных на местном уровне.

- Создание общесистемной культуры безопасности – многомерный и непрерывный процесс. Это не произойдет в одночасье и требует участия нескольких сторон, включая не только руководителей системы безопасности, но и руководство и старших руководителей оперативных подразделений организаций, которые должны показать здесь свой пример. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций состоит из различных подразделений (т.е. гуманитарных, операций по поддержанию мира и т.п.) с разной организационной культурой и разными мандатами. Однако взаимодействие и сотрудничество между организациями является важным и частым и принимает разнообразные формы. Инспекторы считают возможным развить основы общесистемной культуры безопасности с помощью совместных мероприятий (например, профессиональной подготовки и т.п.). Кроме того, они убеждены в том, что это не только возможно, но и необходимо.
- Культура безопасности отражается в образе действий персонала при выполнении функций всех видов, включая самые обычные из них. Безопасность персонала может быть повышена путем поощрения и восприятия культуры безопасности. Однако ответственность за безопасность персонала лежит не только на самом персонале: организации системы Организации Объединенных Наций несут ответственность как работодатели и должны соблюдать международные стандарты в области труда, касающиеся безопасности и гигиены труда, в частности и Конвенцию МОТ (№ 155) о безопасности и гигиене труда 1981 года и соответствующие рекомендации. Уполномоченный сотрудник и группа по обеспечению безопасности должны обеспечить, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций, присутствующие в данном месте, соблюдали соответствующие правила безопасности страны пребывания и во всех возможных случаях взаимодействовали с местными органами, отвечающими за безопасность граждан.
- Инспекторы могли воочию отметить недостатки в соблюдении режима охраны и безопасности на местах. Инспекторы считают, что, несмотря на усилия по формированию новой управленческой культуры, по-прежнему необходимо дальнейшее укрепление культуры безопасности во всех организациях системы Организации Объединенных Наций на всех уровнях: от высшего руководства до сотрудников. Отражением культуры безопасности является надлежащее соблюдение правил безопасности и соответствующих норм и требований к поведению персонала. Их несоблюдение часто становится проблемой в области охраны или безопасности. **Нынешний уровень охраны и безопасности персонала может быть повышен эффективным в плане затрат образом уже путем достижения более высокого уровня соблюдения ныне действующих положений о безопасности. Важное значение в этой связи имеет оперативное руководство на всех уровнях, которое должно нести ответственность за осуществление протоколов охраны и безопасности в своих соответствующих областях ответственности. Необходимо сделать больше в плане соблюдения ныне действующих положений и стандартов с целью дальнейшего укрепления культуры безопасности среди персонала Организации Объединенных Наций.**

#### **Управление информацией, связанной с безопасностью**

Управление рисками безопасности и анализ рисков являются неотъемлемой частью системы обеспечения безопасности Организации Объединенных

Наций, поэтому своевременное наличие соответствующей информации имеет решающее значение для надлежащего функционирования системы. Конечная цель заключается в том, чтобы иметь – когда и где необходимо – информацию, которая требуется для своевременного принятия превентивных мер и/или мер по улучшению ситуации.

Инспекторы подчеркивают основополагающую роль, которую следует и далее играть в этом отношении государствам-членам. В этой связи крайне важное значение для Организации Объединенных Наций имеет сотрудничество с национальными структурами безопасности. Однако предоставление информации государствами – членами Организации Объединенных Наций по-прежнему определяется национальными соображениями, а не информационными потребностями Организации Объединенных Наций.

- Оценки угроз и рисков включают сбор соответствующей информации и должны предоставлять важнейшую информацию, необходимую для определения угроз и связанных с ними рисков, и в ходе этого процесса необходимо консультироваться с соответствующими органами принимающих государств.
- **Хотя со времени представления доклада Независимой группы был достигнут прогресс, широко признается, что существует необходимость дальнейшего укрепления потенциала анализа угроз и рисков в рамках системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, в том числе на региональном уровне.**
- **В настоящее время ни одна из структур – учреждений, фондов или программ – не может самостоятельно позволить себе необходимые новейшие технологии и системы в области безопасности. Таким образом, важное значение имеет общесистемное сотрудничество в разработке и использовании новых информационных систем безопасности.**

#### **Стандарты в области охраны и безопасности**

После опубликования доклада Независимой группы был достигнут значительный прогресс в областях информированности и стандартизации практики в вопросах безопасности; ныне признается, что для обеспечения безопасной работы требуется более четкое определение обязанностей, подотчетность и лидерство, а также расширение сотрудничества и обмена информацией между различными подразделениями Организации Объединенных Наций. В дополнение к базовым нормам, установленным в ныне действующих правилах в области безопасности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, для обеспечения максимальной защищенности и безопасности персонала Организации Объединенных Наций необходимо разработать и соблюдать ряд минимальных качественных и количественных требований в отношении помещений и оборудования, а также стандартных процедур и правил обучения эксплуатации и технического обслуживания такого оборудования.

- **Повышение уровня охраны и безопасности на основе типового обучения.** В целях унификации базовой подготовки для персонала в целом в рамках всей системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций установлено требование совместной общесистемной подготовки. Кроме того, Департамент по вопросам охраны и безопасности предоставляет специальную подготовку для специалистов по безопасности различных организаций в целях стандартизации их квалификации. Помимо этого, в некоторых организациях (например, УВКБ и ЮНИСЕФ) организуется специальная подготовка для сотрудников с дополнительными потребностями, а некоторые учреждения, фонды и программы разра-

ботали свои учебные мероприятия в области безопасности в соответствии со своими конкретными потребностями.

- Обучение по вопросам безопасности, пожалуй, является одним из наиболее важных примеров стандартизации в масштабах системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Такая подготовка может быть «базовой» или «специализированной»: базовая подготовка по вопросам безопасности имеет целью обеспечить, чтобы персонал Организации Объединенных Наций на всех уровнях знал о своих обязанностях по обеспечению безопасности и о различных видах содействия, предоставляемого ему в этой связи; специализированная подготовка по вопросам безопасности призвана дать сотрудникам по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций специальный опыт и конкретные знания, необходимые для выполнения ими своих обязанностей по обеспечению безопасности. Базовая подготовка по вопросам безопасности, предоставляемая персоналу, включает модули «Базовые навыки для обеспечения безопасности на местах» и «Продвинутый учебный курс обеспечения безопасности на местах», которые представляют собой основу утвержденных курсов по вопросам безопасности для всего персонала системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

#### **Руководство действиями в кризисных ситуациях в области безопасности и потенциал быстрого развертывания**

Руководство действиями в кризисных ситуациях угроз безопасности и потенциал быстрого развертывания имеют центральное значение для надлежащего функционирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Система Организации Объединенных Наций не имеет финансовых ресурсов для принятия превентивных мер безопасности, необходимых для противодействия любой потенциальной угрозе, которая может развиваться в любом месте, где действуют организации системы. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций основана на структурированном анализе риска, означающем, что своевременно должны приниматься меры безопасности, соразмерные конкретным рискам, которым необходимо противостоять. Таким образом, для того чтобы система была эффективной, она должна рассчитывать на наличные ресурсы, которые могут быть перераспределены, будь то людские ресурсы и/или оборудование, и опираться на эффективную и гибкую логистику и связь. Кроме того, финансовые трудности, с которыми сталкиваются организации, и ограниченность ресурсов обеспечения безопасности, имеющихся в каждой организации, требуют совместного и четко скоординированного использования ныне распыленных ресурсов обеспечения безопасности, которые распределены по всей системе Организации Объединенных Наций.

Департамент по вопросам охраны и безопасности является подразделением, отвечающим за аспекты безопасности антикризисного управления. Он также находится в выгодном положении и имеет все необходимые связи для мобилизации ресурсов, включая силы по поддержанию мира и механизмы логистики в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций для содействия кризисному реагированию и координации передачи сведений о кризисе. Ни одно другое подразделение в системе Организации Объединенных Наций не располагает подобными условиями, позволяющими возглавить эти усилия.

- Имеются постоянно возникающие проблемы лидерства, кадров и оперативной деятельности, которые могут оказать негативное воздействие на исход кризиса в области безопасности. Департамент по

вопросам охраны и безопасности отвечает за защиту и безопасность персонала на местах. Однако оперативные функции в отношении многих сотрудников распылены по всей системе. Многочисленность органов системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, задействованных для преодоления кризисов в области безопасности на различных уровнях и обеспечивающих различные функции и поддержку, каждый со своими собственными процедурами найма и контрактным статусом сотрудников, может вызывать определенную путаницу. Распыление ведет к дублированию усилий и неэффективности, которые могут негативно повлиять на исход кризиса. Все оперативные, организационные и логистические элементы немедленного реагирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на кризис в области безопасности необходимо упорядочить и четко определить.

- **Директива по антикризисному управлению: незавершенный проект.** Инспекторы с удовлетворением отмечают, что в 2016 году была опубликована директива по антикризисному управлению. Это важный документ, предназначенный для обеспечения согласованного и действенного реагирования на кризисы в масштабах Организации Объединенных Наций. Директива обеспечивает ясность в вопросах роли и функций и архитектуры принятия решений, координации, обмена информацией и связи. Хотя она еще не применяется во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, она применяется членами Комитета по политике и рабочей группы по антикризисному управлению Организации Объединенных Наций. Все подразделения Организации Объединенных Наций, которые представлены на местах и являются членами рабочей группы, отвечают за распространение на местах надлежащих руководящих указаний и подборок документов по антикризисному управлению.
- В июне 2015 года Межучрежденческая сеть по вопросам обеспечения безопасности одобрила создание рабочей группы по разработке директивы по руководству действиями в кризисных ситуациях в области безопасности для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Раздел, посвященный антикризисному управлению на местах, будет включен в новое Руководство по правилам обеспечения безопасности и, как ожидается, будет утвержден Сетью в 2017 году.
- По мнению должностных лиц, с которыми были проведены беседы на местах, **дальнейшего усиления требует потенциал быстрого развертывания.** Департамент по вопросам охраны и безопасности осознает необходимость этого, признанную в его стратегическом обзоре. Однако он не имеет постоянной резервной группы сотрудников безопасности, готовых к развертыванию при необходимости. Вместо этого для быстрого развертывания используются имеющиеся силы и средства Департамента по вопросам охраны и безопасности, Департамента полевой поддержки/Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам и других организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. С 2012 года Департамент по вопросам охраны и безопасности укрепил свой потенциал реагирования, включая упреждающее развертывание с привлечением сотрудников по вопросам оперативного реагирования. Отсутствие постоянного потенциала быстрого развертывания в области безопасности приводит к перераспределению ресурсов, имеющихся в одних местах службы, но необходимых для укрепления безопасности в другом месте, для купирования угрозы безопасности или даже обеспечения обычного мероприятия. Это часто имеет своим результатом вывод войск или персонала безопасности

в ущерб месту службы, из которого они выводятся, или усугубление проблем безопасности, создавая дополнительную нагрузку на и без того ограниченные имеющиеся ресурсы и перегружая обязанностями сотрудников безопасности в таком месте службы.

### **Ресурсы и финансы**

Вопрос о финансировании системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций появился давно. Он широко обсуждался в последнее десятилетие на различных форумах, в том числе на общесистемном уровне в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления; было создано несколько рабочих групп, и были рассмотрены различные механизмы финансирования и совместного покрытия расходов. Решение этого сложного вопроса было предметом продолжительного обсуждения специалистов по безопасности и финансам из различных структур, включая систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Инспекторы надеются, что информация и предложения, содержащиеся в настоящем обзоре, смогут послужить основой нынешних дискуссий по вопросу о финансировании.

В своем предложении в отношении нового режима обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций<sup>3</sup> Генеральный секретарь предложил финансировать систему из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Доклад Независимой группы и другие независимые экспертные исследования позволили выявить распыление и нехватку ресурсов, необходимых для противостояния угрозам безопасности, с которыми сталкивается система Организации Объединенных Наций. Все исследования едины в том, что этот вопрос носит системный характер, и содержат рекомендацию выделять достаточное и устойчивое финансирование для обеспечения охраны и безопасности. Однако в резолюции 59/276 Генеральной Ассамблеи, в которой та постановила учредить Департамент по вопросам безопасности, Ассамблея также постановила сохранить прежнюю систему распределения расходов в области охраны и безопасности. Несмотря на последующие просьбы, Ассамблея, признавая наличие оперативных трудностей, связанных с совместным несением расходов организациями, решила сохранить существующую систему совместного покрытия расходов в области охраны и безопасности.

**Инспекторы разделяют мнение Независимой группы по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру; после тщательного анализа мнений, выраженных сотрудниками на местах и в штаб-квартирах, они пришли к выводу, что единственным источником финансирования было бы управлять проще, чем нынешним громоздким механизмом распределения расходов; это также повысило бы прозрачность, необходимую для учреждений, фондов и программ, при одновременном содействии подотчетности в отношении использования ресурсов в области охраны и безопасности.**

- Нынешняя модель финансирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций сложна и демонстрирует явную фрагментацию источников финансирования, которая еще более усугубляется различиями в бюджетной практике и бюджетных циклах, применяемых различными подразделениями. Ту же степень сложности имеют механизмы управления, когда в утверждении ресурсов для обеспечения безопасности участвуют разные руководящие органы системы Организации Объединенных Наций, и ни один из них не имеет полного видения глобальных потребностей безопасности и ресурсов глобального уровня, за-

<sup>3</sup> См. A/59/365, пункт 63.

действуемых на уровне всей системы.

- Гибридный характер бюджетных источников и присущее им отсутствие гибкости не способствуют деятельности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, которая основана на структурированном анализе рисков и призвана своевременно реагировать на кризис путем быстрого перераспределения соразмерных людских или финансовых ресурсов.
- По мнению инспекторов, одной из важнейших целей является создание подлинно единой системы обеспечения безопасности; централизованное финансирование такой системы было бы наиболее эффективным способом обеспечения ее единства и оперативной устойчивости. В настоящее время в целях создания такой системы было бы необходимо, чтобы либо Организация Объединенных Наций с самого начала выделяла необходимое финансирование на цели обеспечения безопасности из своего регулярного бюджета, либо клиентами служб безопасности – т.е. членами Межучрежденческой сети по вопросам безопасности – был создан целевой фонд, включая первоначальное предварительное соглашение о предоставляемых услугах и связанных с ними расходах. Инспекторы рекомендуют Департаменту охраны и безопасности и членам Межучрежденческой сети безопасности выработать нацеленный на результат подход к этому вопросу путем определения ожидаемых результатов уже на этапе планирования, согласования показателей количественной оценки и выделения соразмерных ресурсов.

## Рекомендации для рассмотрения директивными органами

### Рекомендация 8

Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря подготовить в консультации с Комитетом высокого уровня по вопросам управления и КСР и его соответствующими сетями предложение в отношении модели финансирования обеспечения безопасности, которая обеспечит Департаменту по вопросам охраны и безопасности прозрачный, устойчивый и предсказуемый бюджет и гибкость, необходимую для преодоления непредвиденных кризисов, для рассмотрения на семьдесят второй сессии Ассамблеи.

### Другие рекомендации

#### Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций не позднее апреля 2018 года, привлекая для этого соответствующих уполномоченных сотрудников и поддерживая координацию с Департаментом по вопросам охраны и безопасности и Управлением по правовым вопросам, следует обеспечить:

- отражение в ныне действующих соглашениях их соответствующих организаций со странами пребывания нынешних угроз безопасности и включение в них положений о соответствующих мерах безопасности, необходимых для защиты персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций;
- включение в будущие соглашения со странами пребывания приложения о безопасности, отражающего главную ответственность страны

пребывания за обеспечение безопасности сотрудников и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций;

- регулярный пересмотр ныне действующих и будущих соглашений со странами пребывания для отражения изменений в области безопасности и приспособления к ним.

#### Рекомендация 2

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, привлекающим для этого Межучрежденческую сеть по вопросам безопасности и Департамент по вопросам охраны и безопасности, следует не позднее января 2018 года обеспечить окончательную доработку и готовность к осуществлению в рамках каждой из их соответствующих организаций всеобъемлющей общесистемной директивы по безопасности дорожного движения.

#### Рекомендация 3

Руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы не позднее января 2018 года соответствующие механизмы соблюдения требований безопасности, соответствующие уровню риска, оцененного в каждом конкретном месте службы, были включены в системы индивидуальной служебной аттестации для всех сотрудников в рамках их соответствующих организаций.

#### Рекомендация 4

Департаменту по вопросам охраны и безопасности в координации с исполнительными главами организаций системы Организации Объединенных Наций и соответствующими уполномоченными сотрудниками следует обеспечить, чтобы не позднее января 2018 года в каждом месте, где действуют эти организации, имелись планы эвакуации, распространенные среди сотрудников, по отработке которых регулярно проводятся тренировки в координации, по возможности, с местными властями.

#### Рекомендация 5

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует не позднее января 2018 года включить показатели соблюдения требований охраны и безопасности в оценки служебной аттестации на каждом уровне управления, включая старшее руководство.

#### Рекомендация 6

Департаменту по вопросам охраны и безопасности в консультации с Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности следует не позднее января 2018 года укрепить потенциал анализа социальных сетей и других соответствующих источников больших данных путем создания централизованного подразделения, которому поручен регулярный анализ и оперативное распространение информации, касающейся безопасности, в рамках всей системы.

#### Рекомендация 7

Заместителю Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности в качестве Председателя Межучрежденческой сети по вопросам безопасности следует не позднее января 2018 года разработать общесистемную директиву по быстрому развертыванию сил и средств обеспечения без-

**опасности, включая необходимый типовой порядок действий, с целью уточнения резервных сил и средств и функций и соответствующих обязанностей различных акторов системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.**

## Содержание

| <i>Глава</i>  | <i>Пункты</i> | <i>Стр.</i> |
|---|---------------|-------------|
| Резюме.....   |               | 3           |
| Сокращения.....   |               | 16          |
| I. Введение.....  | 1–22          | 18          |
| A. Общие сведения.....  | 3–9           | 18          |
| B. Цель.....  | 10            | 19          |
| C. Сфера охвата.....  | 11–16         | 20          |
| D. Методика.....  | 17–22         | 21          |
| II. Соображения, касающиеся страны пребывания.....  | 23–30         | 22          |
| III. Культура и безопасность.....   | 31–81         | 24          |
| A. Необходимость культуры безопасности: система Организации<br>Объединенных Наций стала объектом нападений.....                       | 31–39         | 24          |
| B. Безопасность персонала.....  | 40–42         | 28          |
| C. Безопасность дорожного движения.....   | 43–49         | 29          |
| D. Культура безопасности: незавершенный проект.....   | 50–59         | 32          |
| E. Поддержание осведомленности в вопросах безопасности:<br>ограниченная практическая отработка процедур охраны<br>и безопасности..... | 60–65         | 35          |
| F. Поддержание осведомленности в вопросах безопасности:<br>роль руководства.....  | 66–76         | 36          |
| G. Поддержание осведомленности персонала по вопросам<br>безопасности путем предоставления информации.....                             | 77–81         | 39          |
| IV. Управление информацией, связанной с безопасностью.....  | 82–102        | 42          |
| A. Информационный цикл.....   | 82–87         | 42          |
| B. Анализ информации по вопросам безопасности.....  | 88–93         | 43          |
| C. Обмен информацией по вопросам безопасности<br>и ее распространение: СЦАМ, ИОЦБ и другие системы.....                               | 94–100        | 45          |
| V. Стандарты в области охраны и безопасности.....   | 103–132       | 48          |
| A. Повышение уровня охраны и безопасности на основе<br>типового обучения.....   | 104–113       | 49          |
| B. Необходимость стандартизации оборудования, технического<br>обслуживания и практики закупок.....                                    | 114–132       | 52          |
| VI. Руководство действиями в кризисных ситуациях в области<br>безопасности и потенциал быстрого развертывания.....                    | 133–184       | 57          |
| A. Комплексная система антикризисного регулирования<br>Организации Объединенных Наций.....  | 133–141       | 57          |
| B. Антикризисное управление: необходимость дальнейшего<br>укрепления.....   | 142–149       | 60          |
| C. Политика антикризисного управления: незавершенный проект.....  | 150–153       | 62          |

|            |  |         |    |
|------------|--|---------|----|
| D.         | Силы и средства быстрого развертывания .....   | 154–165 | 63 |
| E.         | Обучение и консультирование.....   | 166–170 | 67 |
| F.         | Вопросы руководства.....   | 171–174 | 68 |
| G.         | Местные меры срочного реагирования на кризис безопасности .....  | 175–177 | 70 |
| H.         | Кадровые вопросы .....   | 178–184 | 70 |
| VII.       | Ресурсы и финансы.....   | 185–216 | 73 |
| A.         | Справочная информация.....   | 186–189 | 73 |
| B.         | Нынешняя модель финансирования: сложная головоломка .....  | 190–197 | 74 |
| C.         | Воздействие финансирования и соответствующие выводы .....  | 198–207 | 76 |
| D.         | Бюджет Департамента по вопросам охраны и безопасности .....  | 208–212 | 79 |
| E.         | Предлагаемые идеи для улучшения нынешней модели<br>финансирования .....  | 213–218 | 80 |
| Приложения |  |         |    |
| I.         | Распределение сумм финансирования среди соответствующих участвующих<br>организаций в предлагаемом бюджете системы обеспечения безопасности<br>Организации Объединенных Наций на 2016/17 год (в долл. США)..... |         | 83 |
| II.        | Сводка мер, которые необходимо предпринять участвующим организациям<br>по рекомендациям Объединенной инспекционной группы.....   |         | 84 |

## Сокращения

|               |   |
|---------------|---|
| БАПОР         | Ближневосточное агентство Организации Объединенных Наций для помощи палестинским беженцам и организации работ     |
| ВМО           | Всемирная метеорологическая организация   |
| ВПП           | Всемирная продовольственная программа   |
| ЗГС           | заместитель Генерального секретаря  |
| ИМО           | Международная морская организация   |
| ИОЦБ          | информационно-оперативный центр по вопросам безопасности  |
| ИСРБООН       | Информационная сеть руководящих сотрудников по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций               |
| КПСООН        | Колледж персонала системы Организации   |
| КСР           | Координационный совет руководителей системы Организации Объединенных Наций  |
| МАГАТЭ        | Международное агентство по атомной энергии  |
| МООНЮС        | Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане  |
| МОТ           | Международная организация труда   |
| МСЭ           | Международный союз электросвязи   |
| МТЦ           | Международный торговый центр  |
| «ООН-женщины» | структура Организации Объединенных Наций по вопросам гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин |
| СОЦ           | совместный оперативный центр  |
| ОЭСР          | Организация экономического сотрудничества и развития  |
| ПРООН         | Программа развития Организации Объединенных Наций   |
| СОБООН        | Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций   |
| СЦАМ          | совместный центр анализа миссии   |
| УВКБ          | Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев                                  |
| УВКПЧ         | Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека                                 |
| УНП           | Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности  |
| УСВН          | Управление служб внутреннего надзора  |
| ЦОНОКС        | Центр Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям   |
| ЮНЕСКО        | Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры  |

---

|        |  |
|--------|--|
| ЮНИТАР | Учебный и исследовательский институт Организации<br>Объединенных Наций |
| ЮНФПА  | Фонд Организации Объединенных Наций в области<br>народонаселения       |

## I. Введение

1. В рамках своей программы работы на 2014 год Объединенная инспекционная группа провела обзор безопасности персонала в организациях системы Организации Объединенных Наций. Проведение обзора было предложено Группой после изучения целесообразности рассмотрения этой темы в 2013 году, по итогам которого был сделан вывод об интересе к ней среди различных заинтересованных сторон, включая государства-члены и участвующие организации Объединенной инспекционной группы.

2. Безопасность персонала Организации Объединенных Наций – постоянно возникающий вопрос повестки дня Организации Объединенных Наций и цель процесса реформы Организации Объединенных Наций. Большое значение, уделяемое охране и безопасности персонала, а также безопасности на местах, объясняется многочисленностью и серьезным характером инцидентов в сфере безопасности, которые имели место в последние годы, приведя к человеческим жертвам среди персонала Организации Объединенных Наций.

### A. Общие сведения

3. Согласно ее концепции деятельности, система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций – это совокупность субъектов (включая организации), правил и процедур, связанных с достижением глобальной цели: создание условий для осуществления деятельности Организации Объединенных Наций при одновременном обеспечении защиты, безопасности и благополучия персонала и сохранности помещений и имущества Организации Объединенных Наций.

4. Первые рамки подотчетности для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций были выработаны в 2002 году. В 2009 году КСР одобрил пересмотренные рамки подотчетности, которые уточняли роль и функции участников системы на всех уровнях. В своей резолюции [65/259](#) Генеральная Ассамблея приняла к сведению пересмотренные рамки подотчетности, которые были впоследствии введены во всей системе в 2011 году<sup>4</sup>.

5. Рамки подотчетности определяют основные функции в отношении безопасности персонала Организации Объединенных Наций, отмечая, что главную ответственность за безопасность и защиту сотрудников, привлеченных организациями системы Организации Объединенных Наций, их супруг(ов) и других признанных иждивенцев и имущества и имущества организаций несет правительство страны пребывания. Считается, что в случае международных организаций и их должностных лиц особую ответственность согласно Уставу Организации Объединенных Наций или соглашениям между правительством и отдельными организациями несет правительство.

6. Кроме того, организации системы Организации Объединенных Наций как работодатели обязаны обеспечить безопасные условия работы путем принятия соответствующих мер по устранению недостатков, дополняющих меры в области безопасности, принимаемые правительством стран пребывания, когда возникающие риски требуют мер помимо тех, принятия которых разумно ожидать от правительства страны пребывания.

7. Руководящий центр системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций – КСР, его Комитет высокого уровня по вопросам управления и Межучрежденческая сеть по вопросам безопасности, объединяющая старших руководителей, которые контролируют осуществление функций по обеспечению

<sup>4</sup> [A/65/320](#) и Согл.1, пункты 1–22 и приложение I.

безопасности в рамках каждой организации, участвующей в системе. Сеть рассматривает ныне действующие и предлагаемые правила, процедуры и практику системы и их осуществление и представляет свои рекомендации Комитету высокого уровня по вопросам управления<sup>5</sup>.

8. Уполномоченный сотрудник и группа по обеспечению безопасности отвечают за применение и осуществление системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на уровне страны или данного района. Уполномоченным сотрудником по вопросам безопасности часто является самое старшее должностное лицо Организации Объединенных Наций, на которого эти функции обычно возлагаются Генеральным секретарем, и в этом качестве он аккредитован правительством страны пребывания. Он подотчетен Генеральному секретарю и получает делегированные полномочия принимать решения в неотложных обстоятельствах, включая перебазирование или эвакуацию персонала. Он также является председателем группы по обеспечению безопасности, в которую входят руководители всех организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных в данном месте службы, и старший советник/сотрудник по вопросам безопасности. Обязанности и ответственность этих участников отражены в рамках подотчетности Руководства по политике обеспечения безопасности и предусмотрены их соответствующими исполнительными советами. В составе группы по обеспечению безопасности часто представлены национальные неправительственные организации и делегации, подписавшие меморандум о договоренности. Группа предоставляет консультации уполномоченному сотруднику по всем вопросам, связанным с безопасностью. В миссиях по поддержанию мира, где уполномоченным сотрудником является глава миссии, группа может также включать руководителей компонентов (т.е. военного и полицейского), бюро или секторов.

9. Однако главным координационным органом системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций является Департамент по вопросам охраны и безопасности, задачей которого является укрепление системы и создание условий для безопасной оперативной деятельности путем обеспечения руководства, профессионального опыта, оперативной поддержки и контроля. Департамент по вопросам безопасности был учрежден Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 59/276 и объединяет в одном организационном подразделении ранее предусмотренные функции обеспечения безопасности в различных подразделениях Секретариата.

## **В. Цель**

10. Первоначальная цель настоящего обзора заключалась в оценке прогресса, достигнутого со времени представления доклада Независимой группы по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру, в частности того, какие улучшения были достигнуты в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в областях, указанных в данном докладе; оценке того, как нынешняя система способна реагировать на предусмотренные и непредвиденные трудности, с которыми она сталкивается во всем мире; оценке ее согласованности в штаб-квартирах и на местах; оценке эффективности системы с точки зрения затрат, а именно того, обеспечивает ли она основным участникам отдачу вложенных средств; а также в выявлении пробелов и необходимых улучшений, связанных с ее ресурсами, руководством и управлением.

<sup>5</sup> Там же, пункт 7.

## С. Сфера охвата

11. Этот обзор имеет общесистемный характер. Он охватывает Организацию Объединенных Наций, ее фонды, программы и специализированные учреждения при уделении особого внимания организациям – участникам Объединенной инспекционной группы и членам Межучрежденческой сети по вопросам безопасности. Однако стратегический обзор Департамента по вопросам охраны и безопасности предоставил дополнительную информацию, позволившую расширить настоящий доклад. В результате обзора Департамента был выявлен ряд областей для дальнейшего укрепления, прежде всего анализ безопасности, физическая безопасность и стратегии быстрого развертывания сил и средств. Департамент также наметил дальнейшее развитие и укрепление следующих областей: функции поддержки в штаб-квартирах; процесс менеджмента рисков безопасности; качественная оценка безопасности; антикризисное управление; директивная поддержка; извлеченные уроки и передовой опыт; личная охрана; работа с огнестрельным оружием; действия в ситуации захвата заложников; правила и нормы безопасности.

12. Кроме того, в обзоре, проведенном Департаментом по вопросам охраны и безопасности, были проанализированы его отношения с системой обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций при выявлении необходимости дальнейшего изучения системы для того, чтобы выяснить, является ли она наиболее эффективным и действенным механизмом обеспечения охраны и безопасности для всей системы Организации Объединенных Наций и отражает ли она нынешние и будущие условия деятельности и, таким образом, отвечает своему предназначению.

13. Настоящий обзор не охватывает вопросов внутренней организации Департамента охраны и безопасности во избежание параллелизма и дублирования обзора самого Департамента. Однако он опирается на работу, проделанную Департаментом, и посвящен рассмотрению указанной выше задачи и функциям, которые он, как главное звено системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, должен действенным образом обеспечивать для системы Организации Объединенных Наций; в нем затрагиваются стратегические общесистемные вопросы и не рассматриваются конкретные специальные области охраны и безопасности (например, связанные с использованием авиации, морских судов и информационных технологий т.д.), которые должны быть частью конкретных специальных обзоров, проводимых отдельно при содействии квалифицированных специалистов.

14. Настоящий обзор не ставит цели обширного изучения деятельности по выполнению всех 46 рекомендаций, содержащихся в докладе Независимой группы. Однако общее мнение, которое может быть подтверждено обзором, заключается в том, что ряд этих рекомендаций остаются невыполненными. Тем не менее одна из целей обзора – оценить улучшения системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в областях, указанных в упомянутом выше докладе. В этой связи следует отметить, что в докладе Независимой группы рассмотрены стратегические вопросы, жизненно важные для обеспечения и повышения безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций и парирования меняющихся угроз и рисков, с которыми та сталкивается. В нем также анализируются уязвимости операций Организации Объединенных Наций во всем мире. Кроме того, в нем рассмотрены конкретные меры реагирования стран пребывания и названы основные уроки, полученные благодаря предыдущим докладам. В своем докладе Независимая группа вынесла ряд рекомендаций, касающихся предотвращения конфликтов, миростроительства и поддержания мира, а также административных и структурных изменений миротворческих операций Организации Объединенных Наций. Таким образом, в докладе подчеркивается необхо-

димось: стратегии и поддержки операций; надежной доктрины; реалистичных мандатов операций по поддержанию мира; новых возможностей управления информационными потоками и стратегического анализа; совершенствования постановки задач миссий и руководства ими; стандартов быстрого развертывания; укрепления потенциала в штаб-квартирах для планирования и поддержки миротворческих операций; а также создания комплексных целевых групп поддержки миссий.

15. В своем докладе Независимая группа подчеркнула несколько моментов, включая следующие: a) настоятельное требование единого потенциала политики, стандартов и координации; b) информационное обеспечение и соблюдение требований; c) дальнейшие совершенствования связанного с безопасностью обмена информацией, анализа угроз, оценки рисков и планирования на случай непредвиденных обстоятельств; d) другие аспекты менеджмента рисков безопасности, включая меры защиты помещений Организации Объединенных Наций; e) необходимость культуры безопасности и сдвига в мышлении с переходом от подхода «когда уходить» к подходу «как остаться»; f) способность реагировать на сложные и меняющиеся проблемы безопасности, с которыми сталкивается персонал Организации Объединенных Наций; g) необходимость большей четкости в отношении ролей и подотчетности для обеспечения полного соблюдения общих рамок безопасности Организации Объединенных Наций и ее требований; h) эффективный комплекс мер безопасности для персонала на местах. Наконец, обзор содержит критические высказывания по поводу сложности и фрагментации модели финансирования в области безопасности, отметив, что подход Организации Объединенных Наций к защите на местном уровне не подкрепляется политической и финансовой поддержкой как от Центральных учреждений Организации Объединенных Наций, так и от государств-членов.

16. Инспекторы считают, что следует сосредоточиться на «стратегических вопросах», которые имеют жизненно важное значение для обеспечения и повышения безопасности персонала и объектов Организации Объединенных Наций, а также на меняющихся угрозах и рисках, с которыми сталкивается система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. По их мнению, различные проблемы, выявленные Независимой группой, можно подразделить на пять стратегических областей: **культура безопасности, связанное с безопасностью управление информационными потоками, стандарты безопасности, руководство действиями в кризисных ситуациях в области безопасности и потенциал быстрого развертывания, а также ресурсы и финансы.**

## D. Методика

17. В соответствии с внутренними стандартами и руководящими принципами Объединенной инспекционной группы и ее внутренними процедурами работы методика, использованная при подготовке настоящего доклада, включала предварительное изучение документов, общеорганизационные вопросники, беседы, фокус-группы с участием международных и национальных сотрудников и углубленный анализ. Всем участвующим организациям были разосланы подробные вопросники. На основе полученных ответов, инспекторы провели беседы с должностными лицами – как с руководителями, так и с персоналом – участвующих организаций и запросил мнения соответствующих представителей государств-членов. В рамках обзора инспекторы провели беседы в штаб-квартирах (т.е. в Нью-Йорке, Женеве и Риме) и совершили поездки на места в следующих странах: Гаити, Демократическая Республика Конго, Кения, Ливан (Север и Юг), Сомали, Уганда, Эфиопия и Южный Судан. Кроме того, два старших консультанта по вопросам безопасности оказывали содействие в технических вопросах. По проекту доклада

были запрошены комментарии участвующих организаций, учтенные при доработке доклада.

18. Следует отметить, что в качестве дополнительного результата поездок на места Объединенной инспекционной группой было подготовлено конфиденциальное письмо<sup>6</sup> в адрес Департамента по вопросам охраны и безопасности, в котором его старшему руководству были представлены конкретные выводы, вытекающие из поездок на места. В нем содержались рекомендации в отношении вопросов, которые, по мнению инспекторов, требуют решения.

19. Инспекторы имели возможность представить выводы и рекомендации, вытекающие из их поездок на места, и внести вклад в общую дискуссию по вопросам охраны и безопасности, включая обсуждение с членами Межучрежденческой сети по вопросам безопасности по пяти стратегическим областям, указанным выше, на совещании, состоявшемся 23 июня 2015 года в Монтрё (Швейцария). Эти обсуждения также дали информацию для этого обзора.

20. В соответствии с положениями пункта 11 статьи 2 статута Объединенной инспекционной группы настоящий доклад был завершен после консультаций между инспекторами в целях проверки выводов и рекомендаций с учетом коллективного мнения Группы.

21. Для содействия работе с докладом и выполнению и контролю за выполнением рекомендаций, содержащихся в нем, в приложении II содержится таблица с указанием того, представлен ли доклад соответствующей организации для принятия мер или для информации. В таблице отмечены рекомендации, которые касаются каждой из организаций, и указано, требуют ли они решения руководящего или директивного органа, или же меры по ним могут быть приняты исполнительным главой организации.

22. Инспекторы хотели бы выразить свою признательность всем тем, кто оказывал им помощь в подготовке доклада, в частности Департаменту по вопросам охраны и безопасности, Департаменту операций по поддержанию мира и ВПП за их поддержку, а также тем, кто участвовал в беседах и столь охотно поделился своими знаниями и опытом.

## **II. Соображения, касающиеся страны пребывания**

23. Инспекторы хотели бы подтвердить, что главная ответственность за охрану и безопасность персонала и помещений Организации Объединенных Наций лежит на властях страны пребывания, как это широко признается международным правом и отражено в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи. Как указано в рамках подотчетности, эта ответственность вытекает из обычной и принадлежащей каждому правительству функции по поддержанию порядка и защите людей и имущества в пределах его юрисдикции. Считается, что в случае международных организаций и их должностных лиц правительства несут особую ответственность согласно Уставу Организации Объединенных Наций или соглашениям между правительством и отдельными организациями.

24. По мнению инспекторов, главная ответственность страны пребывания и ее связь с системой обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций не вписывается ни в одну из стратегических областей, ранее определенных для подготовки настоящего обзора; это сквозная тема, которая затрагивает несколько областей.

<sup>6</sup> JIU/ML/2015/1, имеется по адресу [http://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU\\_REP\\_2015\\_1\\_English.pdf](http://www.unjui.org/en/reports-notes/JIU%20Products/JIU_REP_2015_1_English.pdf).

25. Поддержка правительства страны пребывания имеет важнейшее значение, в частности, для регулярного и своевременного обмена информацией, касающейся безопасности персонала и объектов Организации Объединенных Наций. Своевременность обмена соответствующей информацией и принятие соответствующих мер также имеют важное значение, когда безопасность персонала может подвергаться риску. Решающее значение для операций на различных уровнях имеют отношения с принимающей страной, например, своевременное предоставление виз сотрудникам по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций при необходимости быстрого развертывания и в чрезвычайных ситуациях или оперативное таможенное оформление имущества Организации Объединенных Наций. Эти вопросы рассматриваются в докладе ниже по каждой из затрагиваемых стратегических областей.

26. Конвенция о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, заключенная в Нью-Йорке 9 декабря 1994 года, и Факультативный протокол к ней образуют правовую основу поддержки усиления мер безопасности и действий, которые должны предприниматься странами пребывания. По состоянию на июнь 2016 года Конвенция была ратифицирована лишь 93 государствами. **Инспекторы хотели бы призвать государства-члены, которые еще не сделали этого, ратифицировать Конвенцию, выразив свою решимость защищать жизнь тех, кто предпринимает усилия по оказанию помощи местному населению.**

27. В этой связи следует отметить, что некоторые соглашения с странами пребывания были заключены давно. Однако обстановка во всем мире за ряд лет резко изменилась, и некоторые соглашения не отражают сегодняшних задач обеспечения безопасности. Вопрос был рассмотрен УСВН в 2010 году, когда оно рекомендовало пересмотреть положения о безопасности, включенные в соглашения со странами пребывания. Департамент по вопросам охраны и безопасности согласился с этой рекомендацией и приступил к осуществлению экспериментального проекта, связанного с проведением переговоров о заключении дополнительных соглашений со странами пребывания в отношении мест расположения штаб-квартир Организации Объединенных Наций. Тем не менее отзывы, полученные от должностных лиц системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и стран пребывания, которые участвовали в экспериментальном проекте, не были позитивными, и проект был прекращен.

28. **Инспекторы считают, что соглашения с странами пребывания должны согласовываться с главной обязанностью властей страны пребывания и, следовательно, отражать местный контекст безопасности и регулярно обновляться. В этой связи они призывают принимающие страны выполнять свои обязанности и предпринимать все усилия для того, чтобы обеспечить организациям системы Организации Объединенных Наций условия максимальной безопасности.**

29. **В качестве части ныне действующих и будущих соглашений может быть принято приложение по безопасности, которое должно систематически обновляться, призванное отражать меняющиеся условия безопасности и превентивные меры, необходимые со стороны участвующих сторон.**

30. Для выработки последовательного подхода к данному вопросу Департаменту по охране и безопасности следует оказывать техническую поддержку организациям системы Организации Объединенных Наций при подготовке и последующем обновлении специальных приложений по безопасности. С юридической точки зрения, а также принимая во внимание то, что различные организации системы Организации Объединенных Наций, представленные в данном месте, имеют одинаковые связанные с безопасностью потребности в

отношении властей страны пребывания, Управление по правовым вопросам могло бы предоставлять необходимые юридические консультации, включая подготовку общего шаблона приложения для использования организациями системы Организации Объединенных Наций. В соответствии с рамками подотчетности уполномоченный сотрудник отвечает за начало проведения и координацию соответствующих переговоров с властями страны пребывания.

#### Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций не позднее апреля 2018 года, привлекая для этого соответствующих уполномоченных сотрудников и поддерживая координацию с Департаментом по вопросам охраны и безопасности и Управлением по правовым вопросам, следует обеспечить:

- отражение в ныне действующих соглашениях их соответствующих организаций со странами пребывания нынешних угроз безопасности и включение в них положений о соответствующих мерах безопасности, необходимых для защиты персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций;
- включение в будущие соглашения со странами пребывания приложения о безопасности, отражающего главную ответственность страны пребывания за обеспечение безопасности сотрудников и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций;
- регулярный пересмотр ныне действующих и будущих соглашений со странами пребывания для отражения изменений в области безопасности и приспособления к ним.

### III. Культура и безопасность

#### A. Необходимость культуры безопасности: система Организации Объединенных Наций стала объектом нападений

31. Культура защиты и безопасности служит краеугольным камнем любой системы безопасности и обеспечивает общее понимание важности и необходимости безопасных условий деятельности, когда безопасность понимается как внутренняя составляющая операций, необходимая для достижения программных целей, а не как непроизводительная трата ресурсов или нечто второстепенное. Для простоты в настоящем докладе употребляется термин «культура безопасности», который также включает аспект защиты. Культура безопасности помогает развивать бдительность и понимать различные контексты и затрагивающие безопасность последствия работы персонала Организации Объединенных Наций, когда безопасность рассматривается не как препятствие, а как необходимая предпосылка.

32. Культура безопасности формируется с помощью проведения соответствующих вводных курсов и подготовки персонала на различных уровнях; поддержания осведомленности с помощью регулярной практики и соответствующего обмена информацией; использования передовых наработок; а также обеспечения соблюдения соответствующих директив и мер безопасности, утвержденных на местном уровне.

33. Формирование общесистемной культуры безопасности – это многомерный постоянный процесс. Оно связано, испытывая их воздействие, с различными ор-

ганизационными факторами, такими как прошлое, стратегии, категория сотрудников, стиль управления и т.п. Этого не произойдет в одночасье и требует участия нескольких сторон, включая не только систему обеспечения безопасности, но и руководство и старших сотрудников оперативных подразделений организаций, которые должны подавать здесь пример. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций состоит из различных подразделений со своей собственной организационной культурой (т.е. гуманитарной помощи, операций по поддержанию мира и т.п.) и разными мандатами. Однако взаимодействие и сотрудничество между организациями важно и часто и принимает разнообразные формы. В некоторых случаях сотрудники одной организации работают в зданиях, занятых другой организацией; в других случаях более крупные организации предоставляют услуги менее крупным организациям (т.е. ПРООН обеспечивает охрану и безопасность для региональных отделений ВМО и т.п.). **Инспекторы считают возможным развивать основы общесистемной культуры безопасности путем проведения совместных мероприятий (например, профессиональной подготовки и т.п.). Кроме того, они убеждены в том, что это не только возможно, но и необходимо.**

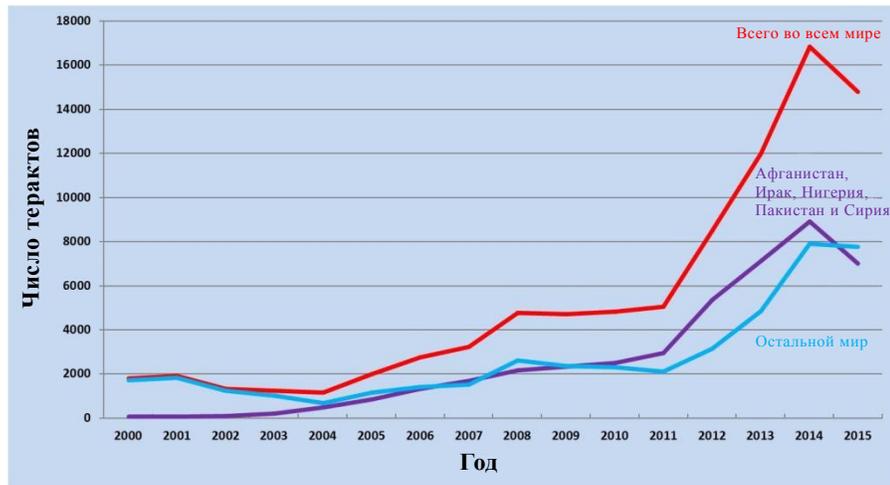
34. Персонал Организации Объединенных Наций часто действует в опасных условиях, для которых характерны угрозы как минимум одной из следующих категорий, определенных в модели структурированной оценки угроз: вооруженные конфликты, терроризм, преступность, массовые беспорядки и опасные и вредные факторы. Помимо общих угроз, таких как домогательства, кражи со взломом и разбойные нападения (дополнительные категории см. в таблице 1 ниже), в определенных местах (т.е. в Демократической Республике Конго, Сомали и Южном Судане) персонал Организации Объединенных Наций подвергается дополнительным угрозам лишь в силу того, что он работает в Организации Объединенных Наций. Это серьезная проблема, в частности для местного персонала, в чем могли убедиться инспекторы в ходе своих поездок на места. В этой связи в докладе Независимой группы отмечается, что Организация Объединенных Наций стала объектом нападений террористов как таковая и в силу того, что она представляет, не потому что ее сотрудники оказались не в том месте не в то время или что та или иная структура Организации, возможно, что-то сделала в определенном месте в определенное время. Эта угроза не ограничивается одной страной или регионом.

35. Инспекторы также убеждены в том, что система Организации Объединенных Наций стала объектом нападений определенных террористических групп лишь в силу того, что она собой представляет. Совершенные ранее теракты против Организации Объединенных Наций доказывают это утверждение, и теракты в Багдаде (август 2003 года), Алжире (декабрь 2007 года), Абудже (август 2011 года), Могадишо (июнь 2013 года), Кабуле (январь 2014 года) и Гарове (апрель 2015 года) все еще свежи в нашей памяти.

36. В последние годы угрозы безопасности стало труднее оценивать, фиксировать или отслеживать из-за процесса глобализации и его сложности. Кроме того, согласно «Глобальному индексу терроризма за 2015 год» Института экономики и мира<sup>7</sup>, уровень глобальной террористической активности значительно возрос в последние десятилетия, как показано на диаграмме 1 ниже. Этот рост имеет особое значение в некоторых странах, где действует система Организации Объединенных Наций.

<sup>7</sup> Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2015*, имеется по адресу <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/11/Global-Terrorism-Index-2015.pdf>.

Диаграмма 1  
Терракты в 2000–2015 годах



Источник: База данных Global Terrorism Index.

37. Следует отметить, что, по данным Института экономики и мира, террористическая активность выросла в 2014 году на 80%, достигнув самого высокого зарегистрированного уровня. Беспрецедентно большой годовой рост числа погибших от терроризма был зафиксирован в 2014 году – с 18 111 человек в 2013 году до 32 685 человек. Число людей, погибших из-за терактов, выросло с 2000 года более чем в девять раз<sup>8</sup>; это тревожная тенденция, которую необходимо принимать во внимание системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, которая меняется, разрабатывая соответствующие меры борьбы с этой угрозой (например, подготовка, дополнительное финансирование для соблюдения минимальных оперативных стандартов безопасности и реализация новой модели менеджмента рисков безопасности).

38. Однако терроризм – это лишь одна из угроз, затрагивающих персонал Организации Объединенных Наций, который часто действует в районах, где в одном месте сочетаются угрозы нескольких категорий. Персонал Организации Объединенных Наций и гуманитарный персонал по-прежнему сталкиваются с опасностью других серьезных инцидентов, связанных с нарушением безопасности, которые в некоторых случаях привели к гибели, вреду здоровью или похищению людей, а также иных инцидентов, таких как разбойные нападения, насильственные вторжения в здание, тяжкие посягательства на половую неприкосновенность, кражи со взломом, запугивания, домогательства, аресты и заключение под стражу. В таблице 1 ниже показано число сотрудников, пострадавших в последние пять лет в результате инцидентов различных видов, связанных с нарушением безопасности.

<sup>8</sup> Ibid.

Таблица 1  
**Гражданский персонал Организации Объединенных Наций, пострадавший в результате инцидентов, связанных с нарушением безопасности, с 2010 года по июнь 2016 года**

| <i>Категория инцидентов, связанных с нарушением</i>                             | <i>2010</i>  | <i>2011</i>  | <i>2012</i>  | <i>2013</i>  | <i>2014</i>  | <i>2015</i>  | <i>2016</i> |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Число погибших в результате актов насилия                                       | 5            | 26           | 19           | 18           | 15           | 23           | 5           |
| Число погибших в результате инцидентов, связанных с нарушением безопасности     | 19           | 44           | 15           | 10           | 15           | 16           | 7           |
| Число пострадавших в результате актов насилия                                   | 68           | 145          | 112          | 82           | 65           | 99           | 33          |
| Число пострадавших в результате инцидентов, связанных с нарушением безопасности | 164          | 166          | 209          | 144          | 101          | 130          | 3           |
| Похищения   | 12           | 21           | 31           | 17           | 6            | 21           | 2           |
| Вооруженные ограбления  | 239          | 417          | 408          | 314          | 530          | 511          | 242         |
| Незаконные проникновения в жилище   | 35           | 20           | 31           | 23           | 37           | 72           | 41          |
| Физические нападения при отягчающих обстоятельствах                             | 64           | 31           | 44           | 35           | 104          | 81           | 40          |
| Посягательства на половую неприкосновенность                                    | 9            | 5            | 4            | 4            | 8            | 12           | 13          |
| Кражи со взломом  | 385          | 418          | 493          | 322          | 430          | 380          | 150         |
| Угрозы  | 210          | 224          | 209          | 81           | 149          | 228          | 107         |
| Домогательства  | 17           | 46           | 52           | 27           | 146          | 177          | 67          |
| Аресты и заключение под стражу  | 211          | 195          | 165          | 138          | 128          | 69           | 39          |
| <b>Итого</b>  | <b>1 438</b> | <b>1 759</b> | <b>1 793</b> | <b>1 216</b> | <b>1 734</b> | <b>1 819</b> | <b>749</b>  |

*Источник:* Доклад Генерального секретаря о безопасности и защите гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций (A/71/395).

39. Как показано в таблице выше, в 2015 году отмечалось наибольшее число инцидентов за последние пять лет. **Инспекторы обеспокоены увеличением числа актов насилия в отношении персонала Организации Объединенных Наций.** На диаграммах 2 и 3 ниже представлено сопоставление числа человеческих жертв за период 2010–2015 годов, вызванных актами насилия и несчастными случаями (например, дорожно-транспортными происшествиями и т.п.). Как показано на диаграмме 3, число погибших в результате несчастных случаев в 2012–2015 годах близко к числу погибших в результате насилия. Хотя можно уменьшить число несчастных случаев, поскольку в данном случае нарушение безопасности вызвано главным образом внутренними факторами, на которые можно воздействовать (например, более безопасное поведение, соблюдение правил, ужесточение контроля и т.п.), акты насилия труднее предсказать, поскольку они вызваны главным образом внешними факторами, часто вне контроля организаций.



## В. Безопасность персонала

40. Культура безопасности отражается в подходе персонала при выполнении функций всех видов, включая самые обычные из них. **Безопасность персонала может быть повышена путем развития и восприятия культуры безопасности. Однако ответственность за безопасность персонала лежит не только на самом персонале: организации системы Объединенных Наций несут ответственность как работодатели.** В этой связи рамки подотчетности прямо определяют ответственность старшего руководства, указывая, что Генеральный секретарь делегирует заместителю Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности полномочия принимать административные решения, касающиеся общей безопасности и охраны персонала, помещений и имущества на местах и в штаб-квартирах Организации Объединенных Наций. Кроме того, инспекторы понимают, что исполнительные главы организаций системы Организации Объединенных Наций несут такую же ответственность за безопасность персонала своих соответствующих организаций. В этой связи в рамках подотчетности предусмотрено, что исполнительные главы учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций несут ответственность и подотчетны перед Генеральным секретарем в вопросах обеспечения того, чтобы цель системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций была достигнута в рамках их соответствующих организаций без ущерба для их подотчетности своим собственным руководящим и директивным органам. Уполномоченный сотрудник и группа по обеспечению безопасности подотчетны на уровне страны или определенной территории за безопасность персонала.

41. **Уполномоченный сотрудник и группа по обеспечению безопасности должны обеспечить, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций, присутствующие в данном месте, соблюдали соответствующие правила безопасности страны пребывания и во всех возможных случаях взаимодействовали с местными органами, отвечающими за безопасность граждан.** Для защиты помещений Организации Объединенных Наций и жизни сотрудников ключевое значение имеют прямой доступ и четкая координация процедур между организациями системы Организации Объединенных Наций и местными

органами охраны безопасности граждан (например, пожарной охраной, органами здравоохранения, включая больницы и службы скорой помощи, местной полицией и т.п.).

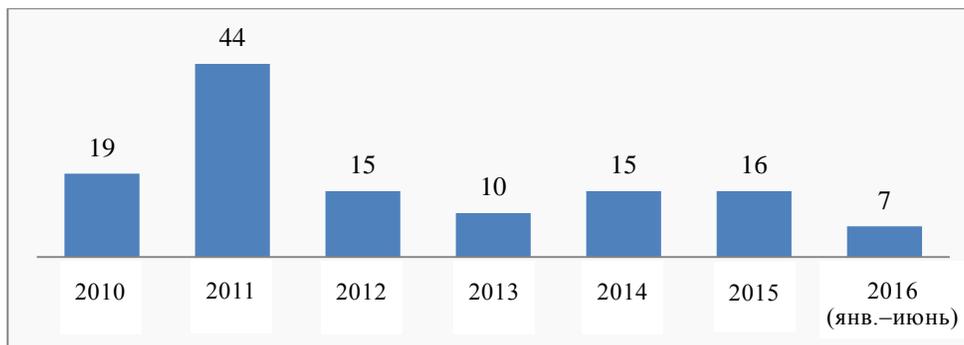
42. Как указывается в последующих пунктах и в упомянутом выше конфиденциальном письме, подготовленном Объединенной инспекционной группой, **инспекторы имели возможность воочию убедиться в недостатках в выполнении правил в области безопасности, и в этой связи они напоминают о необходимости выполнения организациями Организации Объединенных Наций своих обязанностей работодателей путем соблюдения международных трудовых стандартов, касающихся безопасности и гигиены труда, включая соответствующие рекомендации, в частности Конвенции МОТ 1981 года о безопасности и гигиене труда (№ 155).**

### С. Безопасность дорожного движения

43. Одна из наиболее опасных сфер деятельности для персонала Организации Объединенных Наций, как об этом можно судить по числу инцидентов, – автомобильные перевозки; число погибших в результате дорожно-транспортных происшествий остается высоким по сравнению с числом погибших в результате актов насилия, в среднем свыше 15 погибших в год, как это показано на диаграмме 4 ниже.

Диаграмма 4

**Число погибших в ДТП (2010 год – июнь 2016 года)**



*Источник:* Доклад Генерального секретаря о безопасности и защите гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций (A/70/383) и данные Департамента по вопросам охраны и безопасности.

44. **Инспекторы отметили недостатки в соблюдении ныне действующих правил дорожной безопасности и игнорирование элементарных требований безопасности и принятых правил.** В ходе своих поездок инспекторы также отметили недостатки в соблюдении требований безопасности дорожного движения, включая частое неиспользование ремней безопасности пассажирами, а нередко и водителями, и отсутствие какой-либо аптечки первой помощи в нескольких автотранспортных средствах Организации Объединенных Наций. Кроме того, инструктажи по вопросам безопасности всех лиц, въезжающих в районы повышенной опасности на автомобиле, должны также включать обучение пользованию средствами связи, установленными в транспортном средстве, и порядку действий пассажиров в случае выхода из строя водителя транспортного средства. **Необходимо изменить отношение к безопасности дорожного движения и правилам безопасности. Следует обеспечить соблюдение положений, включенных в**

**раздел Руководства по политике обеспечения безопасности, посвященный безопасности дорожного движения.** Если не соблюдаются «второстепенные» правила (например, езда с пристегнутыми ремнями безопасности), то никогда не будут соблюдаться и более важные правила (например, в отношении езды в состоянии опьянения или опасной езды). **Руководители и сотрудники по вопросам безопасности должны всегда показывать пример, отказываясь ехать в транспортном средстве, которое не полностью соответствует правилам безопасности дорожного движения.**

45. Как того требуют минимальные оперативные стандарты безопасности, в каждом транспортном средстве должна иметься элементарная аптечка первой помощи, а водители должны быть обучены пользованию ею. Как было установлено, шины с изношенным протектором используются даже в таких районах, как Гома (Демократическая Республика Конго), где есть только грунтовые дороги. Несмотря на соответствующие положения этих правил, касающиеся транспортных средств, в большинстве автомобилей, в которых ездили представители Объединенной инспекционной группы, не имелось средств повышения проходимости или эвакуации (например, цепей противоскольжения или буксирных тросов). **Техническое обслуживание автотранспортных средств – это проблема надежности, которая также может легко стать проблемой безопасности.** Замена колеса требует времени и может стать проблемой безопасности, если такая необходимость возникает в определенных местах. Минимальные оперативные стандарты безопасности требуют наличия только одной запасной покрышки во всех транспортных средствах, в том числе в разъездных автомобилях; однако инспекторы считают, что эксплуатируемые на бездорожье транспортные средства должны комплектоваться двумя запасными шинами или хотя бы дополнительным шиномонтажным набором.

46. В Джубе и в других местах на автомобили Организации Объединенных Наций часто устанавливаются устройства контроля скоростного режима, которые с помощью компьютера отправляют сообщение о превышении транспортным средством ограничения скорости. В ходе обычных поездок водители Организации Объединенных Наций часто игнорируют сигналы этого устройства и иногда едут с любой скоростью, с которой хотят, как было отмечено представителями Объединенной инспекционной группы во время поездки из Гомы в Киванджу, когда автомобиль Организации Объединенных Наций проехал через деревню на высокой скорости, создав опасность для детей и других людей, которые шли вдоль дороги, оставив за собой большие облака пыли, окутавшие людей на дороге и солдат, которые часто кричат, возмущенно машут руками и бросают камни в разогнавшиеся автомобили Организации Объединенных Наций. Превышение ограничений скорости и опасная езда должны иметь последствия, и ответственность за это несут конкретные организации системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Соответствующая система взысканий должна быть создана и использоваться для воздействия на водителей, которые допускают нарушения скоростного режима и опасную езду. Как было признано в директиве о безопасности дорожного движения, опасная езда на транспортных средствах с хорошо заметными отличительными знаками не только ставит под угрозу безопасность персонала, но и подрывает репутацию Организации Объединенных Наций как организации, заботящейся о благе граждан страны.

47. В Демократической Республике Конго руководство сообщило, что после трех случаев вождения в состоянии алкогольного опьянения сотрудникам больше не разрешается управлять транспортными средствами Организации Объединенных Наций. Однако, согласно сообщениям, права управлять автомобилями были лишены в лучшем случае немногие сотрудники. Инспекторы считают необходимой нулевую терпимость к любым случаям вождения автотранспортных средств

Организации Объединенных Наций в нетрезвом состоянии. По мнению инспекторов, положения правил безопасности дорожного движения, запрещающие водителям управлять транспортным средством в любой ситуации и при любых обстоятельствах, находясь под влиянием какого-либо вещества, которое может ослабить их способность управлять транспортным средством, должны строго соблюдаться.

48. В 2015 году, следуя рекомендациям в его стратегическом обзоре, Департамент по вопросам охраны и безопасности разработал новую пересмотренную концепцию соблюдения правил. В концепции предусматривается, что на ежегодной основе старший сотрудник по вопросам безопасности проводит оценку соблюдения правил системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, включая правила безопасности дорожного движения. В своем конфиденциальном письме инспекторы настоятельно призвали Департамент **принять дополнительные меры для содействия соблюдению всеми сотрудниками Организации Объединенных Наций на местах положений, включенных в правила дорожной безопасности, содержащиеся в Руководстве по политике обеспечения безопасности**, сочетая широкие информационные кампании с применением соответствующих дисциплинарных мер. Кроме того, инспекторы настоятельно рекомендовали использовать меры поощрения в соответствии с предложениями в директиве по безопасности дорожного движения для содействия осуществлению организациями системы Организации Объединенных Наций программ поощрения водителей за безопасное вождение. Инспекторам не известно о какой-либо системе поощрения, принятой к настоящему времени в любом из посещенных мест.

49. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что Департаментом полевой поддержки<sup>9</sup> была издана пересмотренная инструкция по дорожной безопасности и что безопасность дорожного движения включена в повестку дня 2016 года Межучрежденческой сети по вопросам безопасности в соответствии с рекомендацией о разработке комплексной стратегии безопасности дорожного движения для системы обеспечения безопасности и в случае необходимости общей политики безопасности дорожного движения, принимая во внимание различные мероприятия и задачи организаций. В этой связи Организация Объединенных Наций будет работать в сотрудничестве с новым Специальным посланником по дорожной безопасности, который был назначен на 29 апреля 2015 года<sup>10</sup>. Была создана взаимодействующая со Специальным посланником рабочая группа Сети, объединяющая 13 различных организаций и департаментов в четырех основных функциональных областях (т.е. безопасность, медицина, людские ресурсы и управление парком). Ее работа, цели и сроки были полностью поддержаны Сетью в июне 2016 года. Инспекторы надеются, что некоторые вопросы и идеи, упомянутые выше, смогут послужить основой для подготовки новой всеобъемлющей директивы о дорожной безопасности для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

<sup>9</sup> Department of Peacekeeping Operations/Department of Field Support, «Road Safety Management in the Field», имеется по адресу [http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07\\_Road%20Safety%20Manual\\_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y](http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/400554/2016.07_Road%20Safety%20Manual_Oct16.pdf?sequence=4&isAllowed=y).

<sup>10</sup> См. доклад Генерального секретаря о безопасности и защите гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций (A/70/383), пункт 55.

**Рекомендация 2**

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, привлекающим для этого Межучрежденческую сеть по вопросам безопасности и Департамент по вопросам охраны и безопасности, следует не позднее января 2018 года обеспечить окончательную доработку и готовность к осуществлению в рамках каждой из их соответствующих организаций всеобъемлющей общесистемной директивы по безопасности дорожного движения.

**D. Культура безопасности: незавершенный проект**

50. В 2004 году Группа по ответственности за безопасность в Ираке опубликовала доклад<sup>11</sup>, в котором она указала, что Организации и ее персоналу придется и впредь принимать риски и решать задачу обеспечения того, чтобы для любой конкретной операции Организация подготовила различные меры безопасности, соизмеримые со степенью риска этой операции. Это потребует не только достаточных сил и средств для обеспечения безопасности, персонала и подготовки кадров, но и культуры безопасности в рамках Организации.

51. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций с тех пор, несомненно, развивалась, превратившись из системы, выделяющей несколько уровней безопасности, – с чем связывается одна из основных трудностей на местах – в систему, основанную на концепции менеджмента рисков по схеме «как остаться» на основе структурированного применения анализа рисков. Кроме того, были разработаны новые директивы и более прочным стало межучрежденческое сотрудничество. Однако основные проблемы, с которыми в настоящее время сталкивается система, – это те же проблемы, которые были указаны в предыдущем пункте. Система должна обеспечивать безопасность для приблизительно 180 000 сотрудников и 300 000 иждивенцев в самых разных условиях, от крупных городов до удаленных периферийных мест, которые зачастую страдают от преступности, опасных природных явлений, социальной нестабильности и частых вооруженных конфликтов. Кроме того, она должна обеспечить превентивные меры и необходимые меры реагирования на глобальные угрозы, такие как терроризм. Эта задача непростая, и ее решение требует колоссальных усилий.

52. В 2009 году КСР отметил, что тысячи женщин и мужчин, работающих в системе Организации Объединенных Наций во всем мире, регулярно сталкиваются с насилием и угрозами и что, учитывая все более трудные и опасные условия, с которыми сталкиваются сотрудники, Организация Объединенных Наций переживает критический момент. Добавив, что необходимы срочные и решительные меры для укрепления системы безопасности Организации Объединенных Наций, он подчеркнул необходимость изменения культуры и мышления, когда от подхода к обеспечению безопасности по формуле «когда уйти» необходимо перейти к подходу «как остаться»<sup>12</sup>.

53. Несмотря на усилия, предпринятые для встраивания безопасности в систему критических факторов программы и для формирования новой управленческой культуры и нового стратегического мышления, включая изменение общих подходов, что требует нового критического взгляда на архитектуру системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций для установления баланса

<sup>11</sup> Имеется по адресу <http://www.un.org/News/dh/iraq/SIAP-report.pdf>.

<sup>12</sup> СЕВ/2009/HLCM/18, annex A.

между требованиями безопасности и требованиями выполнения программы, в свете наблюдений, описанных ниже, и бесед, проведенных в ходе своих поездок на места, инспекторы считают, что необходимо дальнейшее укрепление культуры безопасности во всех организациях системы Организации Объединенных Наций на всех уровнях: от старшего руководства до сотрудников, включая другой персонал, за обеспечение безопасности которого организации могут нести ответственность.

54. Отражением культуры безопасности является надлежащее соблюдение правил безопасности и соответствующих норм и требований к поведению персонала. В ходе своих поездок на места инспекторы отметили ряд недостатков в осуществлении мер безопасности (например, недостатки в контроле доступа и охране периметра и в обслуживании оборудования для обеспечения безопасности, использование не соответствующих требованиям безопасности транспортных средств, отсутствие четкой системы проверок радиосвязи и т.п.). Они констатировали различия в мерах безопасности, применяемых в одной и той же области угроз безопасности. Например, в Южном Судане некоторые комплексы зданий ограждены стеной и имеют охраняемый въезд, в то время как другие обнесены только проводочными ограждениями с большими прорехами. Результаты поездок на места в восьми странах, самых разных по условиям в плане угроз, включая районы миротворческих операций, указывают на необходимость укрепления культуры безопасности в организациях системы Организации Объединенных Наций.

55. Учитывая характер работы Организации Объединенных Наций, трудно обеспечить абсолютную безопасность жилья, занятого персоналом, особенно когда правительства стран пребывания из-за экономических трудностей или нехватки персонала могут быть не в состоянии обеспечить необходимую охрану. В этой связи главная цель минимальных оперативных стандартов безопасности жилых помещений – обеспечить сотрудникам разумный уровень безопасности занимаемого ими жилья в зависимости от уровня риска, определенного для данного места. Распространенной причиной проблем безопасности применительно к жилым помещениям зачастую является отсутствие культуры безопасности. Например, в Гаити опрошенные должностные лица сообщили, что установлен типовой порядок обеспечения физической безопасности. Департамент по вопросам охраны и безопасности призван играть важную роль на местном уровне, обеспечивая надлежащее осуществление мер безопасности и постоянную информированность персонала. Однако соблюдение стандартов крайне низко (около 40% общего числа соответствующих сотрудников), что объясняется скорее неправильным отношением и несоблюдением сотрудниками правил безопасности в жилых помещениях, нежели очевидной нехваткой персонала безопасности, необходимого для инспекций жилья персонала. Как отметили инспекторы во время фокус-групп, проведенных с международными сотрудниками в различных полевых миссиях, сотрудники не восприняли эти стандарты и часто критически оценивают то, что часто называлось бюрократической системой правил.

56. Директива о минимальных оперативных стандартах политики безопасности жилых помещений была отменена в конце 2015 года и заменена мерами безопасности жилых помещений, которые были призваны уточнить и улучшить прежнюю директиву<sup>13</sup>. Инспекторы приветствовали такие меры, поскольку во время своих поездок на места они могли убедиться в том, что стандарты не нашли широкого применения. В этой связи важно, чтобы надзорные органы системы обеспечения

<sup>13</sup> См. Field Security Handbook (2006), chap. V, sect. H, имеется по адресу [http://psm.du.edu/media/documents/international\\_regulation/united\\_nations/other/un\\_field\\_security\\_handbook.pdf](http://psm.du.edu/media/documents/international_regulation/united_nations/other/un_field_security_handbook.pdf).

безопасности Организации Объединенных Наций тщательно следили за применением таких мер.

57. Инспекторы положительно оценивают усилия организаций системы Организации Объединенных Наций по разработке новой общей директивы по обеспечению безопасности, содействующие формированию общей культуры безопасности. Был достигнут прогресс, поскольку в последние два года были приняты новые документы (например, обновленный вариант программы «Спасение жизней вместе», директивы для поездок воздушным транспортом, система регистрации инцидентов в области безопасности, документы о мерах по обеспечению безопасности жилых помещений, действиях в условиях стресса и контроле стресса из-за критических инцидентов, гендерных соображениях в области обеспечения безопасности, вооружении сотрудников охраны, вооруженных частных службах безопасности и о роли Департамента по вопросам охраны и безопасности). Кроме того, в декабре 2015 года на основе новой директивы и инструкции был введен новый процесс менеджмента рисков безопасности. Рассматриваемые области, в которых рассматривается необходимость подготовки документов или ведется их разработка, включают стратегию безопасности дорожного движения, риски в области безопасности в жилых помещениях для набираемого на местной основе персонала и антикризисное управление на местах.

58. Инспекторы приветствуют регулярный диалог между организациями системы Организации Объединенных Наций в контексте Межучрежденческой сети по вопросам безопасности и запланированное составление и/или обновление директив по вопросам безопасности, среди которых приоритетное внимание следует уделять антикризисному управлению на местах, безопасности дорожного движения и рискам для безопасности персонала, набираемого на местной основе, применительно к жилым помещениям. Эти области были предметом обстоятельных обсуждений и демонстрируют сквозные вопросы, на которые указывалось в большинстве бесед, проведенных на местах. В частности, особого внимания заслуживает безопасность дорожного движения, как указано ниже. **Инспекторы считают, что, хотя могут потребоваться новые и/или обновленные директивы по вопросам безопасности, главный вопрос здесь – последовательное осуществление и обеспечение соблюдения существующих директив.**

59. Инспекторы приветствуют инициативу, выдвинутую этими организациями (например, ЮНФПА), которая включает обязательную подготовку по вопросам безопасности в рамках систем служебной аттестации и повышения квалификации для всех сотрудников на всех уровнях, включая центральный механизм контроля за соблюдением правил. УВКБ опубликовало директиву для руководящих сотрудников, работающих в условиях повышенного риска, и глав отделений, которые выполняют, в частности, обязанности координаторов по вопросам безопасности, отразив вопросы безопасности при служебной аттестации. По мнению инспекторов, системы служебной аттестации должны затрагивать требования безопасности, конкретные для того места, где сотрудники выполняют свои функции.

### **Рекомендация 3**

**Руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы не позднее января 2018 года соответствующие механизмы соблюдения требований безопасности, соответствующие уровню риска, оцененного в каждом конкретном месте службы, были включены в системы индивидуальной служебной аттестации для всех сотрудников в рамках их соответствующих организаций.**

## **Е. Поддержание осведомленности в вопросах безопасности: ограниченная практическая отработка процедур охраны и безопасности**

60. Как упоминалось выше, подготовка по вопросам безопасности имеет важнейшее значение для формирования общей культуры безопасности, но не является достаточной для этого. Информирование по вопросам безопасности должно быть постоянным, а навыки и процедуры, связанные с безопасностью, должны регулярно проверяться на практике. Кроме того, соблюдение правил безопасности (например, радиопроверки и т.п.) и регулярное и своевременное распространение соответствующей информации по вопросам безопасности среди персонала считаются основными факторами, способствующими поддержанию осведомленности о безопасности.

61. Инспекторы убеждены, что некоторые области требуют особого внимания и практики, включая регулярные тренировки по планам и процедурам обеспечения безопасности. Этот вопрос подробно рассматривается в последующих пунктах и был доведен до сведения Департамента по вопросам охраны и безопасности в упомянутом выше письме с рекомендациями в свете его ответственности на страновом уровне.

62. Руководство по политике безопасности в разделе о мерах предотвращения рисков содержит положения, касающиеся подготовки планов перебазирования и эвакуации. Минимальные оперативные стандарты безопасности требуют, чтобы во всех отделениях и подразделениях Организации Объединенных Наций имелись планы действий в чрезвычайных ситуациях и эвакуации. Кроме того, эти планы должны отрабатываться с помощью тренировок по крайней мере каждые шесть месяцев. Однако, несмотря на существование директив и планов, опрошенные сотрудники часто сообщали, что тренировки для отработки планов безопасности проводятся нерегулярно. В некоторых случаях сообщалось, что в определенных местах тренировки не проводились для более шести месяцев.

63. Проведя беседы на местах и встречи в фокус-группах с персоналом, инспекторы могли убедиться в том, что тренировки по планам часто неполны, преимущественно же они представляли собой кабинетные теоретические упражнения, т.е. проводились без привлечения сотрудников и без систематической отработки. Планы эвакуации должны распространяться, персонал должен знать, что он должен делать при эвакуации, а основные сведения, имеющие отношение к его эвакуации, должны быть доведены до общего сведения. Кроме того, планы должны отрабатываться по тренировке. Инспекторы подчеркивают необходимость максимально возможной координации с местными органами власти при их привлечении к планированию и отработке планов эвакуации.

64. Когда на встрече в фокус-группе сотрудников спрашивали, что они будут делать, если услышат стрельбу в коридоре за дверью кабинета, большинство из них в разных местах не обнаружили четкого представления о том, как следует поступать в такой ситуации, и в свете их ответов инспекторы пришли к выводу, что с ними такой сценарий не отрабатывался.

65. Быстрые тренировки по безопасности – это регулярные тренировки, которые длятся не более 15 минут, с целью развития культуры безопасности и поддержания осведомленности персонала и соответствующих навыков. Отобранных сотрудников собирают вместе и информируют о проблеме или ситуации в области безопасности (например, снаружи здания была слышна перестрелка, взорвался автомобиль со взрывчаткой, видимо из-за сердечного приступа упал коллега, в здании появился сильный запах дыма и т.п.). После этого проблема обсуждается и сотрудникам предлагается изложить план экстренных действий. Системы и меры

реагирования проверяются сотрудниками безопасности, которые должны следить за тренировкой. Устанавливается, где находятся безопасные помещения, и проверяются аптечки первой помощи и огнетушители. Официальные тренировки на территории базы/всего района следует проводить по меньшей мере каждые шесть месяцев для проверки действий всех сотрудников, функционирования систем связи и времени реакции сотрудников безопасности и других аварийных служб. По мнению инспекторов, Департаменту по вопросам охраны и безопасности и руководству подразделений безопасности учреждений, фондов и программ следует рассмотреть меры по дальнейшему развитию и поддержанию культуры безопасности среди сотрудников, включая периодические (например, два раза в год в районах низкого риска, ежеквартально в районах повышенного риска) быстрые тренировки по безопасности.

#### **Рекомендация 4**

**Департаменту по вопросам охраны и безопасности в координации с исполнительными главами организаций системы Организации Объединенных Наций и соответствующими уполномоченными сотрудниками следует обеспечить, чтобы не позднее января 2018 года в каждом месте, где действуют эти организации, имелись планы эвакуации, распространенные среди сотрудников, по отработке которых регулярно проводятся тренировки в координации, по возможности, с местными властями.**

### **Ф. Поддержание осведомленности в вопросах безопасности: роль руководства**

66. Некоторые источники признают важность руководства в деле формирования культуры безопасности. Руководители были названы наиболее важным элементом укрепления культуры безопасности и обеспечения действенного и надежного обеспечения безопасности<sup>14</sup>, при этом отмечалось, что необходимо изменить культуру, что станет возможно только тогда, когда старшее руководство будет воспринимать безопасность как стратегический инструмент для достижения основных целей<sup>15</sup>. Также отмечалось, что руководители несут ответственность за безопасность своих сотрудников, которые, в свою очередь, обязаны соблюдать инструкции и следовать порядку действий, призванному служить защите их безопасности<sup>16</sup>.

67. Инспекторы убеждены в ключевой роли, которую руководство программы играет в формировании культуры безопасности на основе содействия и поощрения соблюдения установленных правил безопасности, и в этой связи во время своих бесед отметили разные модели поведения. Представители некоторых организаций уделяют самое пристальное внимание соблюдению требований безопасности и даже включают в механизмы индивидуальной служебной аттестации соответствующие положения о надлежащем соблюдении правил безопасности. Так, представитель одной программы сообщил, что, если сотрудник пропускает две проверки радиосвязи, отметка об этом производится в его докладе о служебной аттестации. Другие придерживаются менее строгого подхода. Следует отметить, что не все положения минимальных оперативных стандартов безопасности считаются обязательными. Стандарты не являются глобальными и таким образом

<sup>14</sup> См. report of the Steering Committee on Security Policy and Policy Implementation, имеется по адресу [www.unhcr.org/425e72672.pdf](http://www.unhcr.org/425e72672.pdf).

<sup>15</sup> См. "Towards a Culture of Security and Accountability", para. 16.

<sup>16</sup> См. резолюцию 59/276 Генеральной Ассамблеи, пункты 15 и 16.

должны обосновываться и утверждаться на местном уровне. Радиоповерки обязательны только в тех местах, где обстановка в плане безопасности требует этого. Хотя радиоповерки проводятся в большинстве мест, в которые совершили поездку инспекторы, во время нескольких поездок на места они стали свидетелями неорганизованности и бессистемности проверок связи. Кроме того, минимальные оперативные правила безопасности требуют, чтобы всему международному персоналу, водителям, охранникам и национальным сотрудникам категории «основного персонала» были выданы портативные УКВ/УВЧ-радиостанции, и обращают внимание на необходимость регулярных проверок связи<sup>17</sup>.

68. Часто правила обеспечения безопасности существуют, но применяются непоследовательно. Рамки подотчетности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций<sup>18</sup> прямо предусматривают ответственность персонала Организации Объединенных Наций, указывая, что сотрудники, независимо от их ранга или должности, обязаны соблюдать правила, директивы, указания, планы и процедуры системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и своих организаций.

**69. Их несоблюдение часто становится проблемой в области охраны или безопасности. Нынешний уровень охраны и безопасности персонала может быть повышен эффективным в плане затрат образом уже путем достижения более строгого соблюдения ныне действующих положений о безопасности. Важное значение в этой связи имеет оперативное руководство на всех уровнях, которое должно нести ответственность за осуществление протоколов охраны и безопасности в своих соответствующих областях ответственности.**

70. Пример использования наилучшей практики имеется в ЮНФПА, где вопросы защиты и безопасности отражены в директивах, процедурах и практике организации. Интерактивное средство управления, предназначенное для составления плана работы, предусматривает установление конкретных задач и показателей соблюдения правил безопасности для руководителей с его оценкой в середине и в конце года.

71. Руководство должно не только контролировать и обеспечивать соблюдение правил безопасности, но и показывать пример. Однако это не всегда так: в ходе бесед национальные сотрудники по вопросам безопасности в Джубе и Гоме сообщили, что часто руководство заставляет их делать для него исключения из правил ношения пропусков или остановки автомобиля на въезде на территорию комплекса. В Энтеббе им сообщили, что одна старшая сотрудница официально пожаловалась на охранников за то, что они остановили ее и предложили предъявить удостоверение личности и сообщить о цели ее посещения, что составляет их обязанность. По мнению инспекторов, **руководители, включая старших руководителей, должны показывать пример, соблюдая все требования безопасности.**

72. **Необходимо сделать больше в плане соблюдения ныне действующих положений и стандартов с целью дальнейшего укрепления культуры безопасности среди персонала Организации Объединенных Наций.** И сотрудники, и руководители должны соблюдать порядок. Понимание необходимости соблюдения правил – главная составляющая любой системы обеспечения безопасности. Для действенного соблюдения порядка необходимы, в частности, дисциплинарные меры, которые служат крайним средством пресечения ненадлежащего с профессиональной точки зрения поведения сотрудников и руководителей, кото-

<sup>17</sup> См. minimum operating security standards, appendix 1.2., имеется по адресу [https://popp.undp.org/UNDP\\_POPP\\_DOCUMENT\\_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20\(2009\).pdf](https://popp.undp.org/UNDP_POPP_DOCUMENT_LIBRARY/Public/UN%20Minimum%20Operating%20Security%20Standards%20(2009).pdf).

<sup>18</sup> Имеется по адресу [https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM\\_II\\_B\\_Framework\\_of\\_Accountability\\_04.02.2011.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf).

рые умышленно нарушают правила, нормы или положения. Вопрос о соблюдении требований безопасности ставится долгое время; следует отметить, что при утверждении создания Департамента по вопросам безопасности Генеральная Ассамблея просила Генерального секретаря и исполнительных глав обеспечить более строгое соблюдение правил безопасности, включая принятие дисциплинарных мер<sup>19</sup>.

73. В беседах, проведенных со старшими руководителями Департамента по вопросам безопасности, а также в ходе всех поездок на места инспекторами затрагивалась та общая тема, что директивы и положения и правила для персонала затрудняют, если не исключают, возможность своевременного принятия надлежащих дисциплинарных мер в отношении тех сотрудников, которые нарушают требования безопасности. Случаи краж, сексуальных домогательств, вождения в нетрезвом виде или опасной езды и другие серьезные или незначительные нарушения часто не влекут за собой мер воздействия из-за усложненности правил и процедур, которые часто требуют утверждения дисциплинарных мер в удаленной штаб-квартире.

74. Инспекторы могли убедиться в том, что вопрос о своевременном принятии надлежащих мер в случае проступков еще острее стоит в контексте миротворческих операций, когда военнослужащие по понятным причинам сразу связываются местным населением с Организацией Объединенных Наций. Были предприняты усилия по усилению соблюдения правил поведения и дисциплины в рамках операций по поддержанию мира путем создания в 2012 году сводной базы по вопросам поведения и дисциплины и благодаря работе подразделений по вопросам поведения и дисциплины. Однако серьезные недостатки сохраняются больше чем через 10 лет после того, как Организация Объединенных Наций начала рассмотрение вопроса о сексуальной эксплуатации и надругательствах в операциях по поддержанию мира. **Инспекторы обеспокоены разочарованностью некоторых руководителей на местах, которые не в состоянии принимать необходимые меры в некоторых случаях проступков, что неизбежно порождает обстановку расхлябанности.** Ответственность за предупреждение нарушений и соблюдение правил рассредоточена между уровнем миссии, Центральными учреждениями и властями стран в случае обвинений в отношении военного и полицейского персонала. Нынешняя система, при которой Секретариат согласует в таких случаях с государствами-членами любые дисциплинарные меры или решения о передаче дела в суд, остается слабой. Запросы Секретариата к государствам-членам часто остаются без ответа. В других случаях государства-члены предоставляют несвоевременную или неполную информацию. В случае гражданских сотрудников внутренние расследования являются продолжительными, составив в период 2008–2013 годов в среднем 16 месяцев<sup>20</sup>.

75. Рамки подотчетности предусматривают ответственность руководителей на различных уровнях (например, представителей организаций, участвующих в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, и уполномоченных сотрудников<sup>21</sup>) за принятие мер по пресечению нарушений правил, практики и процедур Организации Объединенных Наций в области безопасности. Однако существует необходимость повысить своевременность рассмотрения слу-

<sup>19</sup> См. резолюцию 59/276 Генеральной Ассамблеи, пункты 15 и 16.

<sup>20</sup> См. OIOS, Evaluation Report No. IED-15-001, имеется по адресу <https://oios.un.org/page/download2/id/13>.

<sup>21</sup> Уполномоченный по вопросам безопасности, аккредитованный правительством страны пребывания, подотчетен Генеральному секретарю через заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности и отвечает за безопасность персонала, помещений и имущества Организации Объединенных Наций на всей территории страны или района.

чаев проступков и дисциплинарных нарушений. **Задержка или непринятие действий по пресечению проступков и нарушений дисциплины оказывают негативное воздействие на моральное состояние сотрудников и их безопасность, подавая неверный сигнал персоналу в целом, соответствующим лицам и, когда оно затронуто, местному населению.** Местное население часто не информируется о порядке обращения с жалобами на проступки персонала Организации Объединенных Наций и о мерах, принимаемых для предотвращения, в частности, сексуальной эксплуатации и надругательств. **Инспекторы считают, что организациям следует принять дополнительные меры, включая информативные и упорядоченные процедуры, по рассмотрению случаев проступков и нарушения дисциплины, особенно в районах повышенного риска.**

76. Это обязательство далеко выходит за пределы непосредственной ответственности Департамента по вопросам охраны и безопасности, и данный вопрос должен решаться главным образом организациями или на основе общесистемной координации в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления. Тем не менее инспекторы подчеркивают важность своевременного пресечения нарушений правил безопасности и предлагают организациям рассмотреть возможность введения специальных ускоренных дисциплинарных процедур, включая создание местных межучрежденческих комиссий, применяемых только в районах повышенного риска при четко определенных обстоятельствах и процедурах, когда возникает угроза безопасности персонала.

#### Рекомендация 5

**Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует не позднее января 2018 года включить показатели соблюдения требований охраны и безопасности в оценки служебной аттестации на каждом уровне управления, включая старшее руководство.**

### G. Поддержание осведомленности персонала по вопросам безопасности путем предоставления информации

77. Управление потоками информации по вопросам безопасности рассматривается в более широкой перспективе в разделе IV. С ниже. В этом разделе затрагиваются только информационные механизмы как элементы содействия формированию культуры безопасности и их роль в поддержании информированности по вопросам безопасности. Организации должны обеспечить, ставя эту задачу перед руководством, чтобы их персонал, независимо от контрактного статуса или статуса международного или местного персонала, получал информацию и ресурсы, необходимые для выполнения им своих обязанностей безопасным образом, включая информацию о силах и средствах безопасности для реагирования на различные риски. Предоставление информации по вопросам безопасности – это не только нравственная и юридическая обязанность, но и важнейший элемент обеспечения информированности по проблемам безопасности и поддержания культуры безопасности.

78. Минимальные оперативные стандарты безопасности требуют, чтобы всем новым сотрудникам Организации Объединенных Наций и признанным иждивен-

цам предоставлялась соответствующая информация по вопросам безопасности<sup>22</sup>. Кроме того, до прибытия или по прибытии для всех сотрудников также должен проводиться учитывающий особенности культуры инструктаж по их стране назначения. Система Организации Объединенных Наций действует при различных сценариях безопасности, которые требуют различных видов и средств предоставления информации по вопросам безопасности. Решение о создании механизмов предоставления информации обычно принимается местной группой по обеспечению безопасности в составе уполномоченного сотрудника, который выступает в качестве председателя, руководителя каждой организации, представленной в данном месте службы, и старшего советника/сотрудника по вопросам безопасности. Группа предоставляет уполномоченному сотруднику свои соображения по всем вопросам, связанным с безопасностью. Часто расходы на механизмы информирования персонала распределяются на страновом уровне между организациями в зависимости от численности персонала каждой из них на пропорциональной основе; инспекторы смогли убедиться в том, что часто предоставление сведений о безопасности зависит от имеющихся на местах ресурсов.

79. Механизмы предоставления информации по вопросам безопасности используют главным образом инфраструктуру связи страны. Однако в некоторых местах, где инфраструктура связи недостаточно развита или отсутствует, Организации Объединенных Наций приходится создавать свою собственную телекоммуникационную инфраструктуру. Ознакомившись во время своих поездок на места с механизмами предоставления информации по вопросам безопасности, инспекторы считают особенно полезным информационно-оперативные центры по вопросам безопасности (ИОЦБ). Такой центр служит узловым звеном решения вопросов безопасности в масштабах данного оперативного района. Он обычно работает 24 часа в сутки и предоставляет информацию и рекомендации в отношении инцидентов, связанных с нарушением безопасности, а также ведет сбор информации из различных источников, включая сотрудников, которые часто предоставляют свои мобильные телефоны и адреса для их включения в системы передачи СМС, когда те имеются, а также в планы обеспечения безопасности и системы экстренного оповещения. Центр поддерживает контакт с сотрудниками с использованием разных средств, включая радио, СМС и электронную почту. Он предоставляет различные функциональные возможности в зависимости от местных условий. Например, в Южном Судане он готовит ежедневные сводки, брифинги и аналитические материалы для группы по обеспечению безопасности, ячейки безопасности и неправительственных организаций, а также брифинги по вопросам дипломатической безопасности; выступает в качестве канала сбора информации по вопросам безопасности от сотрудников по координации в области безопасности Департамента по вопросам охраны и безопасности; а также обменивается информацией с МООНЮС, Управлением по координации гуманитарных вопросов и международным сообществом. Наконец, Центр координирует чрезвычайную поддержку в области безопасности, предоставляя руководящие указания и рекомендации для персонала. Центр будет предоставлять сотрудникам руководящие указания и рекомендации в случае эвакуации или перебазирования.

<sup>22</sup> Например, ориентировка по ситуации с безопасностью в данной стране; резюме/выдержка из плана обеспечения безопасности и плана эвакуации по стране; соответствующий план обеспечения безопасности в данной стране/области; типовой порядок действий и правила; информация о соблюдении всех правил безопасности Организации Объединенных Наций; копия ныне действующих в данном месте службы минимальных оперативных стандартов безопасности и минимальных оперативных стандартов безопасности жилых помещений; инструктаж и памятка о возможностях и порядке получения медицинской помощи; копия протокола постконтактной профилактики по данной стране; а также процедуры в случае риска инфицирования ВИЧ/СПИДом.

80. Помимо упомянутых выше ресурсов современная технология анализа также позволяет использовать социальные сети как в качестве источника информации о безопасности, так и для предоставления сотрудникам в режиме, близком к реальному времени, информации о ситуации, в частности о разворачивающихся событиях. Аналогичным образом расширению обмена информацией и ее распространения может способствовать координированное использование имеющихся информационных технологий. В этой связи Управление информационно-коммуникационных технологий Организации Объединенных Наций разработало инструментарий для анализа и визуализации, а также для прозрачной интеграции с существующими системами.

81. Хотя роль Интернета и социальных сетей в разжигании насилия вызывает большую тревогу<sup>23</sup>, благодаря использованию средств анализа данных социальные сети также могут служить жизненно важным источником информации по вопросам охраны и безопасности. Так, в случае стихийных бедствий гуманитарные организации, такие как Управление по координации гуманитарных вопросов, используют социальные сети и Цифровую сеть гуманитарного реагирования<sup>24</sup> для принятия, с использованием этой информации, мер реагирования и оказания чрезвычайной помощи пострадавшему населению. Однако система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций не использует структурированным образом соответствующих источников больших данных, включая социальные сети, и не имеет специализированного подразделения по анализу и распространению в рамках всей системы информации, касающейся безопасности. Социальные сети являются глобальными, поэтому одного центра анализа информации, надлежащим образом оснащенного средствами анализа данных, должно быть достаточно для поддержки всей системы. По мнению инспекторов, эта ответственность должна лежать на Департаменте по вопросам охраны и безопасности, и Центр Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям, по поводу которого будет сказано в следующих ниже пунктах, должен стать центром проведения такой работы при должном учете того, что разные учреждения имеют возможности и интересы в этой области и готовы координировать использование ресурсов. Например, УВКБ оценивает и анализирует данные о глобальных тенденциях отношения к беженцам и готовности принимать их, а также, когда это имеет межсекторальные последствия для безопасности, обменивается информацией со службой безопасности на местах данной организации.

#### **Рекомендация 6**

**Департаменту по вопросам охраны и безопасности в консультации с Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности следует не позднее января 2018 года укрепить потенциал анализа социальных сетей и других соответствующих источников больших данных путем создания централизованного подразделения, которому поручен регулярный анализ и оперативное распространение информации, касающейся безопасности, в рамках всей системы.**

<sup>23</sup> См. A/71/395, пункт 6.

<sup>24</sup> Группа добровольцев, готовых к немедленной поддержке реагирования на стихийные бедствия путем анализа данных, мониторинга средств массовой информации и социальных сетей в режиме реального времени, оперативного составления карт кризиса и выполнения других технических функций. УКГВ вошло в число соучредителей группы в 2012 году.

## IV. Управление информацией, связанной с безопасностью

### A. Информационный цикл

82. Вторая стратегическая область настоящего обзора – управление потоками информации, связанной с безопасностью. Она посвящена информационному циклу, а именно циклу планирования, сбора, анализа, распространения и хранения соответствующей информации, и информационным средствам и системам, используемым в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

83. Менеджмент рисков безопасности и анализ рисков – неотъемлемая часть системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, поэтому своевременное предоставление соответствующей информации имеет решающее значение для надлежащего функционирования системы. Конечная цель заключается в том, чтобы иметь, когда и где это необходимо, информацию, необходимую для своевременного принятия мер по предотвращению и/или уменьшению угроз безопасности. Воздействие различных рисков – от местных рисков, таких как преступность, войны или вооруженный конфликт, до глобальных рисков, таких как терроризм, – на персонал Организации Объединенных Наций создает масштабные задачи управления потоками информации по вопросам безопасности и требует, чтобы информационные механизмы были адаптированы к контексту, включая глобальный контекст.

84. Инспекторы согласны с тем мнением, выраженным в докладе Независимой группы, что главная ответственность государств за обеспечение безопасности и защиты сотрудников и помещений Организации Объединенных Наций составляет руководящий принцип Организации Объединенных Наций и что Организация Объединенных Наций в целом может и должна ожидать, что правительство страны пребывания будет предпринимать максимум усилий по обеспечению безопасности. **Обмен информацией об условиях безопасности является центральным элементом сотрудничества и доверия между обеими сторонами.** В этой связи сотрудничество с национальными органами безопасности имеет важнейшее значение для Организации Объединенных Наций, которая, как указано в докладе Независимой группы, не имеет собственных ресурсов для сбора или анализа оперативной информации и всецело опирается на силы и средства, которые готовы предоставить государства-члены. В докладе также отмечается, что должностные лица Организации Объединенных Наций, на которых возложена ответственность за обеспечение безопасности, должны иметь прямой доступ к службам безопасности каждого правительства страны пребывания в целях обеспечения своевременного обмена информацией и общего анализа имеющихся фактов, касающихся охраны и безопасности персонала, мероприятий и помещений Организации Объединенных Наций. Однако передача информации государствам – членами Организации Объединенных Наций продолжает определяться национальными соображениями, а не информационными потребностями Организации Объединенных Наций.

85. В рамках Организации Объединенных Наций нет определения понятия «разведывательные данные», и этот термин редко используется в документах Организации Объединенных Наций, несмотря на мнение, что Организация Объединенных Наций стала игроком, пусть и не по своей воле, в глобальной игре разведок<sup>25</sup>. Вместо этого предпочтение отдается довольно общему и потенциально за-

<sup>25</sup> См. A. Walter Dorn, «United Nations Peacekeeping Intelligence», chap. 17, имеется по адресу [http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell\\_Dorn\\_OxfordHandbook\\_LargePrint\\_AsPublished-OCR\\_2010.pdf](http://walterdorn.net/pdf/PK-Intell_Dorn_OxfordHandbook_LargePrint_AsPublished-OCR_2010.pdf).

путывающему термину «информация». Разведанные остаются спорным вопросом, и многие по-прежнему путают «разведанные» со «шпионажем». Поэтому есть еще те, кто считает, что отсутствие сбора разведанных связано с тем, что он нарушает принципы согласия сторон и беспристрастности. Однако в то же время в общем плане признается, что весьма значительная часть собранных разведанных поступает из открытых источников. Несмотря на нежелание государств предоставлять разведанные Организации Объединенных Наций и ее нежелание даже считать себя организацией, занимающейся сбором разведанных<sup>26</sup>, Организация Объединенных Наций осознала, что сбор разведанных не обязательно подразумевает использование методов, которые имеют незаконный или подрывной характер. Инспекторы отмечают разработку Департаментом полевой поддержки и Департаментом операций по поддержанию мира проекта концепции по этому вопросу.

86. Оценки угроз и рисков включают сбор соответствующей информации и должны предоставлять информацию, необходимую для определения угроз и связанных с ними рисков. В ходе этого процесса необходимо консультироваться с властями соответствующей страны пребывания. По результатам бесед в ходе своих поездок в штаб-квартиры и в отделения на местах инспекторы убедились в том, что взаимодействие со службами безопасности страны пребывания зачастую является подвижным и предоставляется информация, важная для безопасности персонала. Кроме того, в некоторых местах службы представитель службы безопасности страны пребывания нередко участвует в брифингах для групп по обеспечению безопасности на местах и предоставляет на них информацию по вопросам безопасности. Однако это не всегда так, в частности в условиях операций по поддержанию мира или в конфликтных ситуациях, когда одна из сторон конфликта может считать Организацию Объединенных Наций пристрастной.

87. Несмотря на нежелание Организации Объединенных Наций участвовать в глобальном сборе разведанных, растущая необходимость более полного владения ситуацией, особенно в контексте миротворческих операций, позволила Организации преодолеть свое традиционное нежелание создавать разведывательные органы в рамках полевых миссий. В ряде операций по поддержанию мира были созданы совместные центры анализа миссии (СЦАМ), главным образом для поддержки планирования и принятия решений. Хотя уровень работы этих центров значительно варьируется между различными операциями, все они имеют аналитические группы, которым поручено собирать сбалансированную, своевременную и систематически проверяемую информацию для поддержки текущих операций и старших руководителей, особенно главы миссии. Центры обычно собирают, оценивают и анализируют информацию для оказания помощи директивным органам законным и сбалансированным образом. Анализ информации осуществляется также информационно-оперативными центрами по вопросам безопасности, информационно-координационными центрами безопасности, отделами разведки штаба сил и подразделениями оперативной информации полицейских компонентов для поддержки принятия решений и планирования операций по поддержанию мира. **По мнению инспекторов, должна своевременно предоставляться информация, необходимая для обеспечения безопасности персонала.**

## **В. Анализ информации по вопросам безопасности**

88. Департамент по вопросам охраны и безопасности отвечает за координацию и обмен информацией по всем вопросам, касающимся охраны и безопасности. В Департаменте имеется Отдел региональных операций, в состав которого входит Группа оценки угроз и рисков, в чьи задачи входит, в частности, своевременное

<sup>26</sup> Ibid.

выявление возможных угроз для гражданского персонала, имущества и деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций и сбор и распространение своевременной информации об угрозах безопасности для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в Центральном учреждении и на местах. Отдел выступает в качестве координатора по вопросам охраны и безопасности для периферийных мест службы, обеспечивая оперативную и техническую поддержку. В его ведении также находится центр связи, который в целях своевременного обмена информацией размещается там же, где и центр Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям (ЦООНОКС) – общесекретариатский антикризисный центр координации с местным штатом сотрудников<sup>27</sup>.

89. Следует отметить, что условия управления информационными потоками определяются характером операций, в частности операций по поддержанию мира. Если в стабильной ситуации основными источниками информации по вопросам безопасности являются правительство страны пребывания и открытые источники, такие как средства массовой информации (например, пресса, радио и телевидение и т.п.), то в условиях операций по поддержанию мира Организация Объединенных Наций по понятным причинам создает специальные информационные структуры для местного сбора и анализа информации, которых не имеется в других ситуациях, такие как совместные оперативные центры (СОЦ) и СЦАМ, которые описаны в этом разделе ниже. Там, где они существуют, СОЦ и СЦАМ считаются «нацеленными на решение задач миссии», и есть проблемы, касающиеся обмена соответствующей информацией с учреждениями, фондами и программами.

90. На уровне Центральном учреждении Группа оценки Управления по военным вопросам Департамента операций по поддержанию мира выполняет аналитические функции и предоставляет информацию по вопросам поддержания мира операциям на местах и Центральным учреждениям. Группа оценки Управления по военным вопросам является консультативным партнером Департамента по вопросам охраны и безопасности; она может комментировать оценки системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, запрашивая информацию, и наоборот.

91. В ряде внешних докладов высказывались критические замечания по поводу возможностей Организации Объединенных Наций по сбору и анализу информации. Указывалось, что для большей убедительности показатели и предупреждения Организации Объединенных Наций должны четко определять и отслеживать возникающие угрозы. Это требует не только ориентации на конкретную информацию, но и средств для тщательного анализа, которых не хватает Организации Объединенных Наций. Кроме того, руководство Организации Объединенных Наций редко придает должное значение оперативным данным<sup>28</sup>. Также отмечалось, что как в Центральном учреждении, так и на местах сотрудники согласились с тем, что у Организации Объединенных Наций недостаточно ресурсов для сбора и анализа информации в реальном времени, необходимой для адекватной защиты персонала и имущества Организации Объединенных Наций и успешного выполнения ею своих мандатов<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> См. Secretary-General's bulletin on organization of the Department of Safety and Security (ST/SGB/2013/5).

<sup>28</sup> См. «United Nations Peacekeeping Intelligence» (сноска 25 выше).

<sup>29</sup> См. Artiñano et al, «Adapting and Evolving: The Implications of Transnational Terrorism for United Nations Field Missions» (2014), имеется по адресу [www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c\\_Adapting\\_and\\_Evolving\\_The\\_Implications\\_of\\_Transnational\\_Terrorism.pdf](http://www.princeton.edu/sites/default/files/content/docs/591c_Adapting_and_Evolving_The_Implications_of_Transnational_Terrorism.pdf).

92. Эта проблема также была выделена во внутренних докладах. В своей программной оценке систем управления информацией и анализа Департамента по вопросам охраны и безопасности УСВН отметило, что, хотя с 2009 года Департамент укрепил свой общий аналитический потенциал, остаются серьезные пробелы в аналитическом потенциале, из-за которых были упущены возможности всестороннего уменьшения рисков для персонала, помещений и программ Организации Объединенных Наций. К ним относятся отсутствие систематических прогнозов и аналитических выводов в отношении представленной информации; отсутствие специального анализа для использования в программных решениях; недостаточный анализ того, какие меры по уменьшению рисков требуются в свете выявленных рисков; отсутствие регионального анализа; недостатки в отношении формата и распространения результатов анализа. Следует отметить, что Департамент по вопросам охраны и безопасности подготовил курс по процессам и практике анализа по вопросам безопасности, начатый в 2007 году. Кроме того, инструкция по анализу вопросов безопасности, подготовленная Группой оценки угроз и рисков Департамента и опубликованная в 2012 году, содержит всю необходимую информацию для аналитиков по вопросам безопасности и предназначена для использования не только ими, но и любыми другими специалистами в области безопасности в любых ситуациях. Хотя инструкция не является официальным руководством, утвержденным в рамках процесса Межучрежденческой сети обеспечения безопасности, всем специалистам в области безопасности во всей системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций рекомендуется использовать ее.

93. Кроме того, Департамент по вопросам охраны и безопасности в своем стратегическом обзоре подтвердил необходимость укрепления своего потенциала в области анализа информации, выявления угроз и анализа рисков в качестве ближайшего приоритета к 2015 году и в последующий период. В настоящее время Департамент имеет 10 должностей аналитика по вопросам безопасности с обязанностями в отношении страны/региона<sup>30</sup>. Инспекторы приветствуют инициативу по укреплению аналитического потенциала для решения вопросов в области, постоянно затрагивавшейся в ходе обсуждений с должностными лицами, с которыми были проведены беседы на местах, неоднократно указывавшими на необходимость расширения возможностей анализа Департамента с уделением особого внимания региональному измерению, необходимых для надлежащего преодоления международных угроз, таких как терроризм.

### **С. Обмен информацией по вопросам безопасности и ее распространение: СЦАМ, ИОЦБ и другие системы**

94. Информация, касающаяся безопасности, анализируется и затем распространяется и хранится с использованием различных структур и информационных систем. По мнению инспекторов, особый интерес представляют модели СЦАМ, СОЦ и ИОЦБ. Эти информационные структуры служат важнейшими элементами сбора, анализа и распространения соответствующей информации по вопросам безопасности на различных уровнях и для различных аудиторий.

95. ИОЦБ, о которых говорилось выше, представляют собой важное средство поддержания осведомленности персонала в вопросах безопасности. Они входят в комплексную структуру обеспечения безопасности Организации Объединенных

<sup>30</sup> Старшие региональные сотрудники по анализу информации по вопросам безопасности класса С-4 в Бангкоке, Дакаре, Абудже, Алжире, Аммане, Иерусалиме, Панаме и Маниле. Кроме того, в странах имеются аналитики класса должности С-3 в Бейруте и Нджамене.

Наций в районах, затрагиваемых проблемами безопасности, где организации системы Организации Объединенных Наций имеют многосоставные операции. Цели ИОЦБ: формирование осведомленности по вопросам безопасности; выявление угроз безопасности; своевременный анализ таких угроз; разработка рекомендаций в отношении различных мер безопасности; а также поддержка обеспечения безопасности операций, позволяющая организациям выполнять свои мандаты в условиях меньшей опасности. Для достижения этих целей ИОЦБ в идеале должен состоять из двух ячеек: аналитической и оперативной.

96. К сожалению, ИОЦБ не созданы в рамках каждой операции Организации Объединенных Наций. Кроме того, хотя они и способны служить важным инструментом во всех местах, они отсутствуют в странах с более стабильной ситуацией, в которых осуществляется деятельность Организации Объединенных Наций. ИОЦБ создавались бессистемным образом, что в значительной степени было связано с ограниченностью имеющихся на местах ресурсов и присутствием на местном уровне различных подразделений Организации Объединенных Наций, в частности миротворческих операций. В зависимости от конкретного места функции и ресурсы по-разному распределяются между Департаментом охраны и безопасности и операциями по поддержанию мира. Имеются комплексные миссии, в которых начальник ИОЦБ и, возможно, небольшое число дополнительных сотрудников направлены Департаментом, а основная часть сотрудников выделены миссией. Другие миссии по поддержанию мира создали подразделения, похожие на ИОЦБ. В 2009–2010 годах такие центры были созданы Департаментом в Йемене, Кении, Пакистане, Сомали и Чаде и укомплектованы персоналом, выделенным Департаментом, но находящимся в подчинении ПРООН. Эти центры по-прежнему функционируют, за исключением центра в Чаде, который был упразднен в 2013 году в связи с закрытием Миссии Организации Объединенных Наций в Центральноафриканской Республике и Чаде, после чего эти должности были переведены в региональные/страновые аналитические подразделения. Помимо ИОЦБ Департамента один старший офицер по оперативным вопросам направлен в Афганистан, чтобы возглавить ИОЦБ в Миссии Организации Объединенных Наций по содействию Афганистану, кадровое укомплектование которого обеспечено Миссией. В ИОЦБ в Бейруте имеется аналитик по стране, должность которого финансируется за счет местного бюджета долевого финансирования.

97. **Инспекторы считают, что модель ИОЦБ необходимо тиражировать в рамках всей системы структурированным и поэтапным образом**, принимая во внимание местные условия и задачи, включая владение местными языками, все из которых являются факторами, определяющими размер и создаваемые функциональные возможности. В идеале следует предусмотреть возможности резервирования систем ИОЦБ в свете важности центров для повседневной деятельности и антикризисного управления. В ряде случаев инспекторам были показаны средства резервирования, но в том же здании, что недостаточно с точки зрения безопасности. Еще один вопрос, возникающий в некоторых местах, – отсутствие персонала по вопросам безопасности, владеющего местными языками. Это имеет особое значение в деятельности по сбору информации (например, СЦАМ, ИОЦБ, СОЦ и т.п.). Без этой возможности невозможно анализировать информацию, поступающую из местных источников (таких, как местная пресса, радио и телевидение, местная информация из социальных сетей и т.п.).

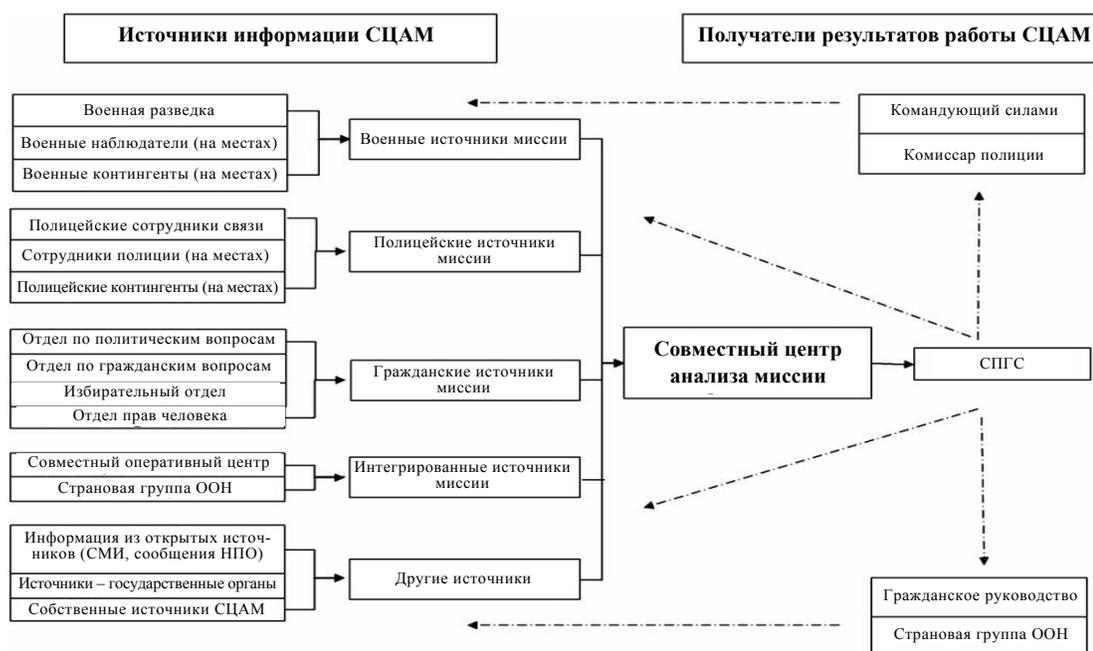
98. В Ливане представители Объединенной инспекционной группы имели возможность увидеть, как работает ИОЦБ, получающий СМС и ежедневные сообщения электронной почты с информацией по вопросам безопасности. Кроме того, инспекторы планировали совершить поездки на места в районы проведения операций УВКБ в Захле (долина Бекаа, Ливан). Однако поездка не смогла состояться из-за неоднократного перекрытия дорог демонстрантами, что вынудило их про-

следовать по другому маршруту и в итоге отменить поездку. Во время поездки инспекторы регулярно информировались о ходе событий, и своевременная информация, представлявшаяся ИОЦБ, способствовала принятию решений.

99. В то время как ИОЦБ создаются как в ситуациях операций по поддержанию мира, так и в других ситуациях, СОЦ и СЦАМ представляют собой интегрированные структуры сопровождения процесса принятия решений, которые существуют только в контексте миротворческих операций. Согласно имеющимся директивам, они должны располагать возможностью отражать военную, гуманитарную, связанную с развитием и правозащитную перспективу управления информационными потоками в масштабах всей миссии. СОЦ и СЦАМ взаимодействуют со страновой группой Организации Объединенных Наций и с учреждениями помимо Организации Объединенных Наций в стране или регионе. Страновая группа должна делиться информацией с СОЦ и СЦАМ и имеет возможность прикомандировывать персонал и предоставлять информацию. Конкретные механизмы различаются в зависимости от ресурсов и структуры миссии и страновой группы. Следует отметить, что СЦАМ должен предоставлять информацию, связанную с угрозами безопасности, Департаменту по вопросам охраны и безопасности. Такая информация, хотя она и используется только в контексте миротворческих операций, может служить источником важных сведений, если она надлежащим образом передается учреждениям и подразделениям Организации Объединенных Наций. На диаграмме 5 ниже описаны информационные потоки и основные акторы, участвующие в операциях СЦАМ.

100. СОЦ – совместно укомплектованные штатом узлы информации в миссиях по поддержанию мира, призванные обеспечить ситуационную осведомленность в масштабах всей миссии путем представления всесторонних докладов о текущих операциях и текущую информацию по ситуации. Будучи основным механизмом поддержки антикризисного управления, такой центр выполняет функции, включающие сбор информации об изменениях в ситуации от различных структур и распространение информации, представляющей непосредственный оперативный интерес.

Диаграмма 5  
Информационные потоки СЦАМ



101. Настоящий обзор не ставит цели оценить актуальность и эффективность информационных систем Департамента по вопросам охраны и безопасности, как это было сделано УСВН в 2014 году. Однако инспекторы хотели бы отметить прогресс, достигнутый в развитии систем информации по вопросам безопасности благодаря созданию в 2008 году Информационной сети руководящих сотрудников по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций, централизованного портала информации по вопросам охраны и безопасности, обеспечивающего системы сбора и обработки стандартизированных данных для сотрудников Организации Объединенных Наций во всем мире. Одна из систем, включенных в Сеть, – система обработки информации из заявок на поездки, которая используется сотрудниками департаментов, учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций, подающими службе безопасности заявки на поездку, а также позволяет оформлять уведомления о поездке и составлять рекомендации для выезжающих в поездку сотрудников. Однако эта система не предоставляет выезжающим в поездку сотрудникам информации на систематической основе в стандартном информационном сообщении или в оповещении об инциденте, происшедшем в период их поездки. Сеть регулярно обновляется с учетом изменений в обстановке в плане безопасности и полученных уроков.

102. Инспекторы приветствуют взаимодействие на уровне всей системы: единая система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, реагирующая на глобальные вызовы, требует глобальных систем. **В настоящее время ни одна из структур – учреждений, фондов или программ – самостоятельно не может позволить себе необходимые новейшие технологии и системы в области безопасности. Таким образом, важнейшее значение имеет сотрудничество в области разработки и использования новых информационных систем безопасности.** Пример сотрудничества – рабочая группа по глобальным стандартам управления идентификацией во главе с Сетью информационно-коммуникационных технологий и Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности. В этой связи имеется явная необходимость более широкого сотрудничества не только среди специалистов по безопасности различных организаций, но и среди различных профессиональных сетей (например, Сети по финансам и бюджету и Межучрежденческой сети по вопросам безопасности и т.п.).

## V. Стандарты в области охраны и безопасности

103. После опубликования доклада в 2008 году доклада Независимой группы был достигнут значительный прогресс в областях информированности и стандартизации практики в вопросах безопасности; ныне признается, что для обеспечения безопасной работы требуется более четкое определение обязанностей, подотчетность и лидерство, а также расширение сотрудничества и обмена информацией между различными подразделениями Организации Объединенных Наций. В дополнение к базовым нормам, установленным в ныне действующих правилах в области безопасности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, для обеспечения максимальной защищенности и безопасности персонала Организации Объединенных Наций необходимо разработать и соблюдать ряд минимальных качественных и количественных требований в отношении помещений и оборудования, а также стандартных процедур и правил обучения эксплуатации и технического обслуживания такого оборудования.

## **А. Повышение уровня охраны и безопасности на основе типового обучения**

104. Все организации, участвующие в системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, имеют те же основные задачи в области безопасности, когда они действуют в данном месте, поскольку в этом месте они сталкиваются с одними и теми же угрозами. Однако мандаты и, соответственно, мероприятия, которые должны проводиться организациями, часто различаются. Это означает, что базовый общий уровень безопасности, хотя он и необходим для всех, недостаточен для того, чтобы охватить все потребности в области безопасности всех организаций. По мнению инспекторов, эти факты должны определять, в частности, стратегию разработки плана подготовки в области безопасности. Так, в рамках всей системы принято общее требование подготовки в целях установления единообразия базовой подготовки персонала в целом. Кроме того, Департамент по вопросам охраны и безопасности организует специальную подготовку для специалистов по безопасности различных организаций в целях стандартизации их квалификации, как об этом сказано ниже. Кроме того, для сотрудников с дополнительными потребностями некоторыми организациями (например, УВКБ, ЮНИСЕФ и т.п.) ведется специальная подготовка. Некоторые учреждения и программы также подготовили свои собственные учебные мероприятия по вопросам безопасности в соответствии с их конкретными потребностями<sup>31</sup>.

105. Обучение по вопросам безопасности, пожалуй, является одним из наиболее значительных примеров стандартизации в масштабах системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Такая подготовка может быть «базовой» или «специализированной»: базовая подготовка по вопросам безопасности имеет целью обеспечить, чтобы персонал Организации Объединенных Наций на всех уровнях знал о своих обязанностях по обеспечению безопасности и о различных видах содействия, предоставляемого ему в этой связи; специализированная подготовка по вопросам безопасности призвана дать сотрудникам по вопросам безопасности Организации Объединенных Наций специальный опыт и конкретные знания, необходимые для выполнения ими своих обязанностей по обеспечению безопасности.

106. Базовая подготовка по вопросам безопасности, предоставляемая персоналу, включает модули «Базовые навыки для обеспечения безопасности на местах» и «Продвинутый учебный курс обеспечения безопасности на местах», которые представляют собой основу утвержденных курсов по вопросам безопасности для всего персонала системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Эти два курса проводятся с использованием методов дистанционного обучения, а для тех мест, в которых не имеется доступа к Интернету, подготовлены CD-ROM, и, по данным Секретариата Организации Объединенных Наций, с начала осуществления программы было выдано более 180 000 дипломов о прохождении курса «Базовые навыки для обеспечения безопасности на местах» и 90 000 дипломов о прохождении «Продвинутого учебного курса обеспечения безопасности на местах». Курс «Базовые навыки для обеспечения безопасности на

<sup>31</sup> В тех случаях, когда имеются конкретные требования, связанные с данной страной, сотрудники УВКБ должны получать дополнительную подготовку, например «Вводный инструктаж по вопросам безопасности» или «Методы обеспечения безопасности в полевых условиях». Некоторые программы обучения предназначаются специально для руководителей, например учебная программа для руководителей подразделений безопасности УВКБ. В ЮНИСЕФ для женщин-сотрудников также организуется информационный курс по вопросам безопасности женщин. Это добровольная программа обучения для женщин, проводимая советником ЮНИСЕФ по вопросам безопасности женщин.

местах» обязателен для всех сотрудников Организации Объединенных Наций независимо от их уровня или функции. «Продвинутый учебный курс обеспечения безопасности на местах» является обязательным для персонала Организации Объединенных Наций, командированного или совершающего поездки на места (которые, например, не относятся к числу мест расположения штаб-квартир). Диплом выдается на три года, после чего сотрудникам требуется получать его снова. Согласно ответам на вопросник, полученным Объединенной инспекционной группой, доля персонала, прошедшего обязательную подготовку, варьируется между организациями, от 74% до 100% по сообщениям некоторых организаций, притом что некоторые организации, отвечая на вопрос о показателе выполнения этого требования, представили расплывчатые ответы, такие как «очень высокий» или «умеренный».

107. Следует отметить, что возможность прохождения сотрудниками курса «Базовые навыки для обеспечения безопасности на местах» и «Продвинутого учебного курса обеспечения безопасности на местах» непосредственно на сайте Департамента по вопросам охраны и безопасности в ряде случаев воспринимается как дезориентация сотрудников некоторых фондов и программ, которые имеют возможность пройти те же курсы в рамках своих внутренних систем обучения. Это, кроме того, искажает данные отчетности о подготовке персонала в таких структурах. **Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует стремиться к тому, чтобы сделать свой сайт более удобным для пользователей, способствуя тем самым прохождению сотрудниками всех организаций соответствующих учебных курсов на своем веб-сайте, чтобы избежать дублирования с другими организациями.**

108. Кроме того, Департамент по вопросам охраны и безопасности с 2007 года сотрудничает с Колледжем персонала Организации Объединенных Наций в обучении по программе «Методы обеспечения безопасности в полевых условиях». Этот курс, разработанный в 2007 году, является важным шагом вперед для мест с высоким риском, где он является обязательным. Содержание курса адаптируется в соответствии с ситуацией в области безопасности. По состоянию на сентябрь 2016 года на децентрализованной основе было проведено в общей сложности 44 курса «обучения обучающихся» по программе «Методы обеспечения безопасности в полевых условиях», что позволило подготовить приблизительно 996 дипломированных инструкторов. Обучение по программе прошли более 52 662 сотрудников из числа персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала (например, неправительственных организаций и т.п.), прослушавших 1893 курсов в 61 месте службы.

109. Специализированная подготовка в области безопасности для профильного персонала составляет неотъемлемый элемент специализированной профессиональной платформы Департамента охраны и безопасности. Программа сертификации в области безопасности предусматривает сертификацию специалистов по безопасности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций по стандартам профессионального уровня, необходимого для сотрудника по координации в вопросах безопасности на местах<sup>32</sup>. Кроме того, Департамент по вопросам охраны и безопасности предлагает 24 курса по различным темам: от руководства действиями в случаях захвата заложников до подготовки сотрудников личной охраны, обучения по вопросам безопасности для женщин, обучения уполномоченных сотрудников и обучения пользованию комплектом оборудования и медикаментов для оказания первой медицинской помощи и т.п. Как отметил Сек-

<sup>32</sup> Как это предусмотрено в гл. II наставления по безопасности «Framework of Accountability for the United Nations Security Management System», имеется по адресу [https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM\\_II\\_B\\_Framework\\_of\\_Accountability\\_04.02.2011.pdf](https://undg.org/wp-content/uploads/2015/07/SPM_II_B_Framework_of_Accountability_04.02.2011.pdf).

ретариат, учебные мероприятия Департамента в 2014 году были разнообразными и обширными. В общей сложности было проведено 239 курсов для 3 935 участников, присутствовавших на занятиях лично, и 345 676 участников в формате электронного обучения. Все учебные курсы Департамента доступны как в Центральных учреждениях, так и на местах в зависимости от оценки потребностей и местной ситуации в плане безопасности<sup>33</sup>. Учреждения, фонды и программы оказывают поддержку Департаменту в организации этих общесистемных программ, а те из них, которые сами организуют свои специализированные учебные программы, предлагают их для участников из системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

110. Нынешний подход к обучению, если он будет использоваться и далее, позволит унифицировать в среднесрочной перспективе начальную подготовку по вопросам безопасности во всей системе Организации Объединенных Наций как для сотрудников, так и для специалистов в области безопасности. Однако этот подход должен быть полностью внедрен на местах, что займет некоторое время. В ходе нескольких бесед проскальзывала разочарованность недостаточной упорядоченностью функций безопасности и прибытием разнообразного персонала самого различного профиля, квалификации и профессионального уровня, включая степень владения местными языками. Организация Объединенных Наций, учреждения, фонды и программы располагают рядом сотрудников, которые необходимы для выполнения функций по обеспечению безопасности; некоторые организации предоставляют своих сотрудников в области безопасности, как сообщается, со своими системами оценки квалификации и профессиональной подготовки. В результате возникает запутанная система организации и осуществления функций безопасности.

111. Инспекторы отметили, что, несмотря на усилия, упомянутые выше в этом разделе, в настоящее время в масштабах системы Организации Объединенных Наций отсутствует единообразие в системе подготовки специалистов по безопасности. Департамент по вопросам охраны и безопасности призван играть в этом отношении важную роль, устанавливая, обновляя и контролируя, в консультации с другими соответствующими акторами, требования подготовки по вопросам безопасности для различных уровней ответственности и функций, выполняемых различными категориями и группами персонала, включая специалистов по безопасности. Тем не менее большинство опрошенных должностных лиц и сотрудников высоко оценили подготовку, организуемую Департаментом, и выразили свою убедительную просьбу организовать дополнительную подготовку по вопросам безопасности на различных уровнях.

112. Инспекторы считают правильным принятый подход к подготовке, который основывается на общих потребностях, строясь на общей, или стержневой, подготовке, и рекомендуют организациям поводить свои учебные мероприятия и использовать свои ресурсы совместно с другими организациями. В этой связи они приветствуют инициативу по совместной программе подготовки – стратегию сотрудничества, в которой отдельные специалисты системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций из различных организаций, подготовленные и сертифицированные Департаментом по вопросам охраны и безопасности, вместе с учебной секцией Департамента ведут обучение по основным и специализированным программам. Совместная программа подготовки способствует согласованию правил, процедур и практики в рамках системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и, таким образом, обмену знаниями и информацией между учреждениями, фондами, программами и организациями.

<sup>33</sup> См. A/70/383, пункты 51–52.

113. Инспекторы рекомендуют Департаменту по вопросам охраны и безопасности расширить портфель учебных материалов по вопросам безопасности в консультации с Межучрежденческой сетью по безопасности и по-прежнему возглавлять внедрение учебных мероприятий в области безопасности в рамках всей системы. Созданная в рамках Сети рабочая группа по обучению в области безопасности обсуждает потребности в обучении для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и служит еще одним примером межучрежденческого сотрудничества в деятельности по подготовке кадров. **Межучрежденческой сети по безопасности следует согласовать общий механизм регулярного представления докладов для отражения результативности/уровня обеспечения подготовки по вопросам безопасности в рамках организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций; это позволит выявить области недоработок и выделить области достижений, где может быть получен максимум эффекта, содействуя оптимальному распределению ресурсов. Во всех возможных случаях отчетность должна включать показатели по основной и специализированной подготовке персонала, сотрудников службы безопасности, различных управленческих уровней, включая высшее руководство, и другие категории персонала.**

## **В. Необходимость стандартизации оборудования, технического обслуживания и практики закупок**

114. Департамент по вопросам охраны и безопасности, как ожидается, будет играть ведущую роль в установлении стандартов безопасности и обеспечении руководства в целях их внедрения в конкретных системах безопасности. Что касается стандартов безопасности, то Департамент признает, что он имеет ограниченный мандат и мало ресурсов, предназначенных для повышения безопасности, за исключением безопасности воздушных перевозок, пожарной безопасности и безопасности дорожного движения, где он обеспечивает общие руководящие принципы. Однако он планирует подготовить оценку, которая будет определять необходимый потенциал и стратегии обеспечения работы персонала в условиях максимально высокой безопасности. В этой связи Департаменту следует убедиться, что минимальные стандарты безопасности и технические спецификации отражены в любой будущей директиве по безопасности.

115. Руководство по политике обеспечения безопасности содержит общие правила безопасности, которые должны систематически применяться во всех местах службы. Предусмотрены некоторые требования и рекомендуемые стандарты, касающиеся персонала, помещений и телекоммуникационного оборудования. Минимальные оперативные стандарты безопасности (опубликованные в 2009 году и пересматриваемые в настоящее время) определяют меры, направленные на снижение уровня угрозы безопасности для персонала, имущества и ресурсов организаций. Ожидается, что в каждом месте службы будут разработаны и реализованы страновые стандарты, увязанные с их соответствующими процессами управления с учетом рисков безопасности. Такие стандарты определяют обязанности, механизмы координации, документы и процедуры в вопросах телекоммуникаций, медицинской техники и материалов медицинского обслуживания, автотранспортных средств, административных зданий/помещений, обучения и инструктажа.

116. Инспекторы пришли к выводу, что ныне действующие правила обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций сохраняют свою действительность для сотрудников Организации Объединенных Наций как на работе, так и во внеслужебное время. Однако многие вопросы в них прямо не рассмотрены, оставляя возможность для толкования, и их применение на местном уровне зави-

сит от участия, знаний и опыта уполномоченных сотрудников и групп по обеспечению безопасности, в том что касается адаптации общих директив по безопасности к местным условиям. Инспекторы отметили значительные расхождения между местами службы не только с точки зрения процедур, но и с точки зрения норм и спецификаций в отношении оборудования, от транспортных средств до ограждения периметра и личного защитного снаряжения. Необходимо, но недостаточно предусмотреть требование утверждения типовых инструкций, касающихся использования бронежилетов, или возможность установки на автотранспортные средства, предназначенные для использования в районах, затронутых конфликтом, пуленепробиваемых чехлов. Установление минимальных технических требований может дать полезные и действенные ориентиры для руководителей подразделений безопасности и сотрудников по закупкам при принятии решений о выборе, приобретении и использовании оборудования. Это также может способствовать уменьшению последствий несоответствий в количественных и качественных параметрах поддержки, оказываемой местными отделениями Департамента по вопросам охраны и безопасности.

117. Минимальные оперативные стандарты безопасности предусматривают, что проведение специализированной экспертизы основывается на рекомендациях «квалифицированного эксперта», привлекаемого в случае необходимости усиления в данном месте систем безопасности, например усиления конструкции, установки взрывозащитных стен, оборудования убежищ или установки систем наблюдения и контроля доступа. Инспекторы считают, что вместо того, чтобы полагаться только на личный опыт, следует разработать минимальные требования для ситуаций повышенной опасности, централизованные на уровне Департамента по вопросам охраны и безопасности и доводимые до сведения организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Департамент признает, что специализированное экспертное содействие предоставляется с большей отдачей с точки зрения затрат и с большей результативностью в случае укрупнения предоставляющих их подразделений, а не создания внутриорганизационного потенциала, и намерен усилить свою поддержку во многих областях, уделяя особое внимание анализу угроз и рисков, антикризисному управлению и физической безопасности. Для этого было создано подразделение физической защиты. Хотя Департамент уже располагает некоторыми из необходимых специалистов, большинство специализированных направлений следует укрепить либо путем создания сети практических работников, либо путем разработки директив, призванных обеспечить необходимый уровень руководства для всех соответствующих организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

118. Такая необходимость повышения стандартизации подтверждается участвующими организациями, которые запрашивают дальнейшие руководящие указания для определения минимальных требований и спецификаций для выбора и приобретения технических средств безопасности. Углубленная оценка соответствия и единообразие мер безопасности в рамках всех учреждений и организаций системы Организации Объединенных Наций согласно рекомендациям доклада Независимой группы еще не проведена. В ходе такой оценки необходимо провести рассмотрение спецификаций технических средств безопасности, особенно телекоммуникационного оборудования и бронированных автомобилей, административных зданий/помещений и личных средств защиты персонала Организации Объединенных Наций.

119. Системы радиосвязи – наглядный пример необходимости стандартизировать использование оборудования. В нескольких местах, в которые были проведены поездки, было установлено, что различными учреждениями и персоналом подразделений безопасности используются разные системы радиосвязи с неодинаковыми техническими характеристиками. Из-за недостаточной функционально-

сти одной системы радиосвязи на некоторых транспортных средствах установлены две системы, что говорит о неэффективности использования ресурсов. В одном месте радиорубка Департамента по вопросам охраны и безопасности провела радиопроверку всех фондов, программ и специализированных учреждений, в то время как миссия провела самостоятельную радиопроверку персонала, используя свою систему. Однако ожидается, что в индивидуальной или коллективной чрезвычайной ситуации общие аппаратные радиосвязи, находящиеся в ведении Департамента, должны обеспечивать непрерывную связь со всем персоналом Организации Объединенных Наций, включая сотрудников миссии, с привлечением информационно-оперативных центров по вопросам безопасности/групп экстренного реагирования/групп сотрудников по координации в области безопасности в каждом месте. По мнению инспекторов, из-за использования нескольких систем радиосвязи могут происходить нарушения связи, особенно во время кризисных явлений.

120. **Инспекторы считают, что Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует возглавить будущую стандартизацию в области ресурсов безопасной связи на местах во всей системе Организации Объединенных Наций, включая выбор отвечающих всем требованиям систем радиосвязи, в максимальной степени совместимых с уже установленными базовыми средствами обеспечения безопасности, например, в местах, где проводятся операции Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.** Меры, которые следует принять для совершенствования/модернизации нынешней системы радиосвязи, должны иметь в качестве конечной цели переход на единую систему радиосвязи с необходимыми резервными средствами во всех местах службы. Система должна иметь возможность найти место выхода на радиосвязь с помощью глобальной системы определения координат. Эта система должна использоваться во всех местах, чтобы сотрудники безопасности или другие сотрудники, выезжающие для оказания помощи в чрезвычайных ситуациях, могли пользоваться своими радиостанциями.

121. Аналогичная необходимость стандартизации была отмечена инспекторами в отношении необходимых средств безопасности помещений. В разных местах имеется совершенно разный уровень защиты; хотя это понятно, инспекторы также могли отметить большие различия в реализации мер обеспечения безопасности помещений в одном и том же месте. Департамент по вопросам охраны и безопасности не отвечает за оказание инженерной поддержки операциям по поддержанию мира, специальным политическим и другим миссиям. Это составляет ответственность Департамента полевой поддержки, центров обслуживания и миссий. В 2010 году Департамент начал осуществление своей Глобальной стратегии полевой поддержки, направленной на укрепление поддержки, оказываемой им миссиям. Благодаря модульности Инженерно-техническая секция Отдела материально-технического обеспечения Департамента полевой поддержки и Центр технических стандартов и проектирования Глобального центра обслуживания Организации Объединенных Наций в Бриндизи планируют способствовать оптимальному использованию ресурсов путем создания масштабируемых комплексов услуг для лагерей, центров логистики и авиабаз, которые могут быть изменены в зависимости от потребностей миссии. **Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует сотрудничать с Департаментом полевой поддержки для установления стандартных требований безопасности помещений начиная с этапа проектирования, консультировать и контролировать в соответствующих случаях окончательное последовательное осуществление необходимых требований безопасности;** однако окончательное осуществление остается ответственностью конкретных учреждений.

122. Определение технических стандартов в области физической безопасности при консультативной поддержке соответствующих внутренних и внешних экспертов по безопасности, включая инженеров-системотехников и специалистов-взрывотехников, – один из важнейших приоритетов Департамента по вопросам охраны и безопасности, определенных в его стратегическом обзоре 2015 года. **Инспекторы согласны с тем, что Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует возглавить дальнейшую разработку минимальных стандартов безопасности и стандартов проектирования с учетом требований безопасности применительно ко всем помещениям Организации Объединенных Наций, в том числе учитывающих требования быстрой эвакуации и концепции безопасности помещений.**

123. Кроме того, в порядке осуществления минимальных оперативных стандартов безопасности и мер безопасности жилых помещений<sup>34</sup> Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует обеспечить, чтобы обязательные и рекомендательные минимальные проектные и технические стандарты охватывали все виды инженерно-технических средств безопасности, от защиты помещений до средств защиты персонала (например, пуленепробиваемые жилеты, шлемы, оружие и т.п.), транспортные средства (например, марка и модель, тип тяги и т.п.) и оборудование связи (например, радиоприемники, линии связи, телефоны и т.п.). В целях соблюдения этих минимальных стандартов должна предоставляться дополнительная консультативная поддержка наряду с механизмами контроля и обеспечения соблюдения правил. Кроме того, вся информация должна распространяться по всей системе Организации Объединенных Наций, включая места службы, при том понимании, что на местном уровне страновые подразделения Департамента по вопросам охраны и безопасности могут адаптировать проект или выбрать иные технические стандарты в свете местных условий охраны и безопасности.

124. Техническое обслуживание оборудования – еще один вопрос, на который обращалось внимание в ходе поездок инспекторов. Хотя в ходе своих поездок и при составлении настоящего доклада они не ставили задачи проведения исчерпывающего анализа соблюдения правил установки и обслуживания технических средств охраны и безопасности в местах, в которые они совершили свои поездки, инспекторы обратили внимание на проблемы, связанные с обслуживанием техники, которые могут поставить под угрозу безопасность помещений или вызвать риск отказа оборудования<sup>35</sup>.

125. **Сотрудники, отвечающие за использование оборудования, как технически сложного (например, системы видеонаблюдение), так и утилитарного (например, автомобили и бронированные транспортные средства Организации Объединенных Наций), должны быть обучены его техническому обслуживанию и использованию. Кроме того, при рассмотрении вопроса о приобретении такого оборудования следует продумать, как в будущем оно будет ремонтироваться.** Это в первую очередь касается инженерно-технических средств обеспечения безопасности, для которых требуются специальные знания, запасные части и принадлежности, которые можно найти только в крупных городах и часто должны ввозиться из другой страны. **Инспекторы подчеркивают, что перед установкой инженерно-технических средств обеспечения безопасности в отдаленных районах необходимо рассмотреть вопрос о возможности своевре-**

<sup>34</sup> Директива в отношении мер безопасности жилых помещений была принята в ноябре 2015 года. Эти меры, в отличие от минимальных оперативных стандартов безопасности жилых помещений, основаны на процессе менеджмента рисков безопасности и носят более ограничительный характер.

<sup>35</sup> Пример таких проблем обслуживания упоминается в конфиденциальном письме с рекомендациями руководству Департамента по вопросам охраны и безопасности.

**менного ремонта и обслуживания этих систем на месте. В случае сомнений следует использовать технически простые решения.**

126. Именно здесь возникает необходимость стандартизации и оптимизации процесса закупок. В ходе бесед руководители и сотрудники подразделений безопасности отмечали сложность и неповоротливость процесса закупок оборудования и ремонта даже несложной техники. Часто трудно получить самое необходимое, например шины. Особую озабоченность среди специалистов по безопасности вызвали трудности с техническим обслуживанием/ремонтом вновь установленных систем на удаленных объектах.

127. Инспекторы понимают ограниченный характер обязанностей Департамента по вопросам охраны и безопасности в процессе закупок. Однако они решили довести вопрос закупок до сведения руководства Департамента, поскольку он влияет на защиту и безопасность персонала Организации Объединенных Наций. Кроме того, имеются механизмы срочных закупок (например, процедура закупок в неотложных случаях<sup>36</sup>), которые неизвестны некоторым руководителям подразделений безопасности и сотрудникам безопасности на местах, как сообщают инспекторы.

128. Проанализировав процесс закупок, инспекторы пришли к выводу, что не имеется каких-либо систематических контактов между руководством различных подразделений или департаментов. Например, в условиях операций по поддержанию мира Департамент по вопросам охраны и безопасности должен взаимодействовать с секциями, входящими в структуру Департаменту операций по поддержанию мира, причем с использованием зачастую различных административных процедур. **Руководству периферийных подразделений Департамента по вопросам охраны и безопасности необходимо поддерживать регулярные контакты, в частности, с местными подразделениями перевозок и закупок и подразделениями по эксплуатации помещений, которые участвуют в соответствующих заседаниях секций хотя бы в качестве наблюдателя. По мнению инспекторов, технические средства охраны и безопасности должны получать приоритетное внимание в системе закупок, в частности при рассмотрении заявок на обслуживание или замену техники.**

129. Следует отметить, что в некоторых случаях задержки в установке технических средств безопасности связаны не с процессом закупок, а с медленными и бюрократическими таможенными процедурами, установленными в отношении импортно-экспортных операций властями страны пребывания. В этой связи и в контексте операций организаций системы Организации Объединенных Наций инспекторы призывают соответствующие власти стран пребывания упростить процедуры транзита персонала и оборудования Организации Объединенных Наций.

130. **В свете упомянутых выше трудностей с закупками инспекторы считают, что следует продумать рационализацию процесса закупок в случае оборудования для обеспечения безопасности, в частности с помощью более широкого использования долгосрочных соглашений<sup>37</sup> с рекомендуемыми поставщиками и альтернативными поставщиками как запасной вариант, которые будут информироваться о минимальных технических требованиях, чтобы унифицировать**

<sup>36</sup> Неотложные закупки разрешаются, если вновь возникшая потребность или ситуация может привести к серьезному ущербу или вреду для имущества или людей, если не будет принято немедленных мер. Процедуры на случай чрезвычайных ситуаций изложены в главе 9, раздел 2 руководства по закупкам Организации Объединенных Наций, имеется по адресу <https://www.un.org/Depts/ptd/sites/www.un.org.Depts.ptd/files/files/attachment/page/pdf/pm.pdf>.

<sup>37</sup> См. JIU/REP/2013/1.

практику и оборудование во всей системе Организации Объединенных Наций. Оборудование, включая автотранспортные средства, для подразделений Департамента охраны и безопасности на местах, централизованно закупается в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций через Отдел закупок Департамента управления. Департамент по вопросам охраны и безопасности имеет базу материально-технического снабжения в Дубае для хранения закупленного оборудования. Такое оборудование, как конторская техника и мебель для его подразделений на местах, поставляется через ПРООН согласно меморандуму о договоренности, подписанному между ними. Департамент по вопросам охраны и безопасности и учреждения, фонды и программы имеют разные источники финансирования и правила и положения об управлении имуществом согласно Международным стандартам учета в государственном секторе.

**131. Было бы желательно дополнительно проработать вопрос об установлении общей практики закупок инженерно-технических средств безопасности путем расширения сотрудничества сети закупок и Межучрежденческой сети по вопросам безопасности, включая возможное создание общей торговой платформы или рынка для покупки старого или нового оборудования. Это также может способствовать повторному использованию и ремонту оборудования, которое соответствует стандартам Организации Объединенных Наций, но больше не нужно в данном месте.**

132. Наконец, несоблюдение норм охраны и безопасности должно влечь за собой меры, принимаемые в стандартизированной форме, в целях обеспечения необходимого последующего контроля, установления приоритетности использования финансовых ресурсов для приобретения соответствующего оборудования и доведения всех случаев несоблюдения до сведения централизованного органа. Несоблюдение норм Организации Объединенных Наций не всегда должным образом расследуется, и на практике меры реагирования в случаях несоблюдения варьируются от одной организации к другой. Рамки подотчетности не дают на этот счет прямых указаний, отмечая только, что случаи несоблюдения директив, практики и процедур в области безопасности должны влечь за собой меры, принимаемые представителями организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и доводиться до сведения уполномоченного сотрудника.

## **VI. Руководство действиями в кризисных ситуациях в области безопасности и потенциал быстрого развертывания**

### **A. Комплексная система антикризисного регулирования Организации Объединенных Наций**

133. Руководство действиями в кризисных ситуациях угроз безопасности и потенциал быстрого развертывания имеют центральное значение для надлежащего функционирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Система Организации Объединенных Наций не имеет финансовых ресурсов для принятия превентивных мер безопасности, необходимых для противодействия любой потенциальной угрозе, которая может развиваться в любом месте, где действуют организации системы. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций основана на структурированном анализе риска, означающем, что своевременно должны приниматься меры безопасности, соразмерные с конкретным риском, которым необходимо противостоять. Таким образом, для того чтобы система была эффективной, она должна рассчитывать на наличные ресурсы, которые могут быть перераспределены,

**будь то людские ресурсы и/или оборудование, и опираться на эффективную и гибкую логистику и связь. Кроме того, финансовые трудности, с которыми сталкиваются организации, и ограниченность ресурсов обеспечения безопасности, имеющихся в каждой организации, требуют совместного и четко скоординированного использования в настоящее время распыленных ресурсов обеспечения безопасности, которые рассредоточены по всей системе Организации Объединенных Наций.**

134. Департамент по вопросам охраны и безопасности является органом, отвечающим за аспекты антикризисного управления, связанные с безопасностью. Он также находится в выгодном положении и имеет все необходимые связи для мобилизации ресурсов, включая силы по поддержанию мира и механизмы логистики в масштабах всей системы Организации Объединенных Наций, для содействия кризисному реагированию и координации передачи сведений о кризисе. Ни одно другое подразделение в системе Организации Объединенных Наций не находится в подобных условиях, позволяющих возглавить эти усилия.

135. Руководство по политике безопасности описывает структуру обеспечения безопасности и охватывает, в частности, планирование в области безопасности на местах, экстренную связь, непрерывность операций Организации Объединенных Наций и другие связанные с безопасностью вопросы. Кроме того, в нем перечислены действия, которые должны быть приняты уполномоченным сотрудником, и содержатся рекомендации по разработке плана обеспечения безопасности вместе с оценкой угроз. Однако ни руководство, ни рамки подотчетности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций не содержат и не устанавливают руководящих положений для стандартизированного комплексного плана антикризисного управления. Межучрежденческая сеть по вопросам безопасности осознает необходимость подробных положений о действиях в чрезвычайных ситуациях, таких как перебазирование и эвакуация.

136. Серьезные инциденты различного характера в области безопасности, в результате которых страдают сотрудники, автоколонны и помещения Организации Объединенных Наций, будь то в качестве прямой цели или случайной цели, в последние годы происходят все чаще, и эта тенденция в ближайшее время вряд ли пойдет на спад. Следует проводить различие между связанными с нарушением безопасности инцидентами низкой степени остроты или ограниченного воздействия и кризисом в области безопасности, который определяется как непредвиденное или внезапное негативное событие или последовательность событий такого масштаба, что они требуют неотложных мер на уровне мест(а) службы и могут привести к переоценке потребностей места службы в области безопасности. Последствия такого кризиса могут ощущаться в масштабах всей Организации Объединенных Наций и требуют хорошо скоординированных и эффективных ответных мер на уровне системы с целью защиты жизней, имущества и общественной репутации.

137. Инспекторы приветствуют прогресс, достигнутый после того, как эти вопросы были рассмотрены в докладе Независимой группы. Концепция ведущих департаментов, выполняющих функции исполнителей и имеющих делегированные полномочия в области кризисного регулирования, была официально введена в Секретариате Организации Объединенных Наций в 2013 году, когда был создан ЦООНОКС; по мнению опрошенных заинтересованных сторон эти концепции и соответствующие механизмы эффективны. Центр является совместным проектом следующих заинтересованных сторон: Административной канцелярии Генерального секретаря, Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки, Департамента по политическим вопросам, Департамента по вопросам охраны и безопасности, Департамента по вопросам управления, Департамента общественной информации, Управления по координации гуманитарных

вопросов, УВКПЧ и ПРООН. Он ежедневно готовит подробные оперативные сводки и брифинги и оповещения в случае серьезных инцидентов и событий. Сердце Центра – совместная дежурная часть, которая работает 24 часа в сутки, ведя сбора данных и информации из массива общедоступных источников и источников Организации Объединенных Наций, включая Программу по применению спутниковой информации в оперативных целях ЮНИТАР<sup>38</sup>.

138. Тем не менее преодоление кризисов в области безопасности и чрезвычайных ситуаций, которые могут угрожать жизни людей, требует адекватных механизмов интеграции и координации начиная с уровня Департамента по вопросам охраны и безопасности и в некоторых случаях Департамента операций по поддержанию мира, Департамента полевой поддержки и Департамента по политическим вопросам и вплоть до органов безопасности, имеющих свои структуры на местах. Отсутствие четкого порядка подчиненности может привести к потере времени, ресурсов, возможностей и в конечном итоге жизней. Соответствующие роли и синергизмы различных органов Организации Объединенных Наций, занимающихся вопросами безопасности и кризисами, не всегда воспринимаются последовательным образом, как показывает разная практика действий в рамках Организации Объединенных Наций при возникновении такого кризиса. Департамент по вопросам охраны и безопасности остается ориентиром, однако роль ЦООНОКС, например, относительно нова, и многие организации не уделяют достаточного внимания своим функциям, которые тем не менее считаются нужными в период кризиса, особенно предоставление ежедневных информационных бюллетеней по вопросам безопасности и других сообщений. Некоторые организации системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций участвуют в финансировании Центра, в то время как значительное число подразделений Организации Объединенных Наций не участвуют в его финансировании и не пользуются его услугами. **Укрепление координации между Департаментом по вопросам охраны и безопасности, ЦООНОКС, Департаментом полевой поддержки и Департаментом по политическим вопросам будет позитивным событием.**

139. Следует отметить, что некоторые организации системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций имеют свои оперативные центры, специально предназначенные для решения их собственных задач, которые способны содействовать выполнению их конкретных мандатов.

140. Усилия по антикризисной координации расширились, выйдя за пределы Секретариата Организации Объединенных Наций, с выдвижением в 2013 году инициативы «Спасение жизней вместе», совместной программы с участием Организации Объединенных Наций и международных неправительственных организаций, действующих в условиях многосоставных угроз для выработки более надежного и комплексного подхода к решению общих проблем безопасности. Это основа, которая очерчивает области сотрудничества по вопросам безопасности между Организацией Объединенных Наций и ее партнерами-исполнителями из числа неправительственных организаций. Инициатива «Спасение жизней вместе» недавно была изложена в переработанном виде, включая механизмы координации, операций, материально-технического обеспечения и обмена информацией применительно к подразделениям Организации Объединенных Наций и организациям – их партнерам-исполнителям, в зависимости от двух уровней угроз безопасности

<sup>38</sup> Программа передовых технологий, которая обеспечивает анализ фотографических данных и спутниковые решения для организаций по оказанию чрезвычайной помощи и развитию системы Организации Объединенных Наций и вне ее, чтобы помочь изменить ситуацию в таких важнейших областях, как гуманитарная помощь, безопасность людей, стратегическое территориальное планирование и планирование развития. См. [www.unitar.org/unosat/](http://www.unitar.org/unosat/).

(обычной и повышенной). Департамент по вопросам охраны и безопасности, Управление по координации гуманитарных вопросов и сеть неправительственных организаций возглавляют эту работу на уровне Центральных учреждений в рамках постоянной рабочей группы по этой инициативе. В июле 2016 года были опубликованы подробные руководящие принципы по осуществлению инициативы «Спасение жизни вместе»; при их надлежащей реализации, механизмы координации, изложенные в руководящих принципах, будут ценным подспорьем в усилиях по антикризисному управлению и реагированию, включая эвакуацию и другие механизмы обеспечения, при этом ответственность за защиту и безопасность персонала по-прежнему несет организация-работодатель.

141. При этом каждая структура Организации Объединенных Наций, представленная на местах, имеет собственные механизмы обеспечения безопасности и антикризисного управления с помощью своих подразделений безопасности. Некоторые из них, много лет работающие на местах, особенно в зонах войны и странах с серьезными угрозами безопасности, имеют механизмы своевременного и действенного реагирования на чрезвычайные ситуации. Есть мнение, что большинство подразделений Организации Объединенных Наций, если не все из них, имеют надлежащие механизмы самостоятельного урегулирования кризисных ситуаций, если созданы механизмы минимальной координации. Это получило отражение в концепции системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и в механизмах взаимодействия с другими акторами гуманитарной деятельности и процесса развития в целом.

## **В. Антикризисное управление: необходимость дальнейшего укрепления**

142. На практике оперативность, адекватность и действенность реагирования разных подразделений Организации Объединенных Наций в целях урегулирования кризиса существенно различаются. Имеются несоответствия в общих правилах руководства действиями в кризисных ситуациях в области безопасности, когда некоторые из них просто касаются обязанностей и договоренностей в отношении аспектов переселения и эвакуации, а другие опираются на более подробные и проработанные планы урегулирования кризисов. Например, некоторые участники системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций отражают в своих установках концепцию инцидентов с массовыми жертвами. Некоторые организации имеют линию круглосуточной экстренной связи. Несколько организаций, например Управление по координации гуманитарных вопросов, ПРООН, УВКБ и ЮНИСЕФ, имеют надлежащий резервный потенциал поддержки развертывания и ввода в действие сил и средств, выделив для этого специальные подразделения и группы реагирования на чрезвычайные ситуации. Управление по координации гуманитарных вопросов – ведущее подразделение Организации Объединенных Наций по координации согласованного реагирования на чрезвычайные ситуации – имеет в этой связи все необходимое для организации быстрого развертывания при его необходимости.

143. Еще один пример антикризисного управления дает ПРООН, чья группа кризисного реагирования отвечает за реагирование на кризисы. Это включает координацию общеорганизационного реагирования на кризис, менеджмент рисков, координацию раннего предупреждения, информационное сопровождение мер реагирования на кризис и межучрежденческое взаимодействие. Кроме того, участие отдела безопасности ПРООН в рабочей группе по реагированию на кризисные ситуации Межучрежденческой сети по вопросам безопасности и подготовка уполномоченных сотрудников, проведенная под руководством Департамента по вопросам охраны и безопасности, дополняет кризисное реагирование на уровне штаб-

квартиры. На уровне страны/местном уровне ПРООН часто привлекает к реагированию на кризис в конкретных странах своих сотрудников по вопросам безопасности, нередко во взаимодействии с группой кризисного реагирования, Департаментом по вопросам охраны и безопасности и другими учреждениями на местах. Сотрудники, с которыми были проведены беседы, указали, что усилия становятся более целенаправленными и институционализированными в масштабах ПРООН и в ее контактах.

144. Поддержка, предоставляемая персоналу Организации Объединенных Наций во время кризиса, может варьироваться в зависимости от ряда факторов, даже для организаций, которые много лет представлены на местах. Тем не менее некоторые структуры физически не присутствуют на местах, при этом их сотрудники могут временно занимать помещения в здании другой структуры или работать главным образом из штаб-квартиры, но регулярно направлять сотрудников или консультантов для выполнения заданий или прикомандировывать их. В период пребывания этих сотрудников на местах их защита и безопасность обеспечиваются местными подразделениями Департамента по вопросам охраны и безопасности. Однако эти подразделения могут оказаться перегружены при возникновении кризиса. Так, в Мали после переворота в марте 2012 года сообщалось, что местное подразделение должно было оказывать помощь другим подразделениям Организации Объединенных Наций при организации эвакуации персонала малийского отделения. Хотя Департамент по вопросам охраны и безопасности поддерживал контакт с ними, сотрудникам организаций системы Организации Объединенных Наций, не имеющих на местах собственной поддержки в области безопасности, пришлось самостоятельно организовывать свою эвакуацию, практически не получая логистической поддержки.

145. Притом что события в Мали не отражают нормальной практики реагирования Департамента по вопросам охраны и безопасности, в определенных местах организациям, не имеющим в них своих отделений, следует убедиться, что их персонал – находящийся в командировке или временно приданный структурам в этих местах – должным образом информирован о необходимых требованиях безопасности и соблюдает их. Кроме того, должно быть налажено взаимодействие с Департаментом для предоставления персоналу, направленному в командировку или на временную работу, необходимой поддержки в вопросах безопасности.

146. Эвакуация и перебазирование персонала – еще один важный элемент антикризисного управления. Этот момент был затронут в предыдущем разделе о культуре безопасности, где также изложены недостатки, отмеченные ими во время поездок на места (связанные с проведением обязательных тренировок для отработки эвакуации), и соответствующие рекомендации.

147. Несмотря на прогресс в планировании обеспечения элементарной безопасности, требуются дополнительные усилия. При разработке унифицированных правил и процедур реагирования на кризисы в области безопасности Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует проанализировать механизмы, существующие в различных подразделениях Организации Объединенных Наций, которые уже наладили работу в этой области. Необходимо найти баланс между укреплением мандата Департамента по обеспечению более эффективной помощи всем участвующим организациям и сохранением у этих организаций достаточной гибкости, необходимой им для дальнейшей эффективной работы. Межучрежденческой сети по вопросам безопасности следует провести широкую оценку передового опыта и уроков из опыта антикризисного управления подразделений системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Практика оценки учреждений, фондов и программ и опыт в этой области должны привести к выработке в Организации Объединенных Наций общесистемной кон-

цепции руководства действиями в кризисных ситуациях в области безопасности, охватывающей все обязанности, меры и механизмы координации, которые должны осуществляться с момента возникновения кризиса до устранения последствий и проведения последующих мероприятий.

148. С целью практической реализации ныне принятого подхода «как остаться» важно, чтобы системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций уделяли больше внимания вопросам руководства действиями в кризисных ситуациях в области безопасности и планирования в целях согласования практики, установления минимальных стандартов и координации мер реагирования Организации Объединенных Наций на случай чрезвычайных ситуаций. Существует необходимость более четкого определения роли и функций разных органов безопасности, усиливающего синергизмы и сотрудничество между ними и устанавливающего механизмы и процедуры сотрудничества в зависимости от характера данного кризиса.

149. Стратегический обзор Департамента по вопросам охраны и безопасности, который был завершён в январе 2015 года и впоследствии одобрен Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности и Комитетом по политике под председательством Генерального секретаря в феврале 2015 года, определяет ряд областей, нуждающихся в дальнейшем усилении работы, некоторые из которых относятся к руководству действиями в кризисных ситуациях в области безопасности, а именно создание расширенной системы быстрого развертывания и усиления синергизмов с ЦОНОКС.

### **С. Политика антикризисного управления: незавершенный проект**

150. В июне 2015 года в заключительном докладе своей двадцать второй сессии Межучрежденческая сеть по вопросам обеспечения безопасности одобрила создание рабочей группы по разработке директивы по руководству действиями в кризисных ситуациях в области безопасности для системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций<sup>39</sup>. Раздел, посвященный антикризисному управлению на местах, будет включен в новое руководство по политике обеспечения безопасности и, как ожидается, будет утверждён Сетью в 2017 году. Секция получила рекомендации от уполномоченных сотрудников и консультантов по вопросам безопасности, особенно в ходе региональных семинаров и подготовки по вопросам антикризисного управления в 2015 году.

151. Инспекторы с удовлетворением отмечают, что в 2016 году была принята директива о руководстве действиями в условиях кризисов в области безопасности, призванная обеспечить последовательность и действенность кризисного реагирования Организации Объединенных Наций. Директива определяет порядок координации усилий структур Организации Объединенных Наций по коллективному реагированию на ситуации, которые в силу их масштабов, сложности или серьезности возможных последствий требуют скоординированных и многодисциплинарных ответных мер. Директива по антикризисному управлению и правила, касающиеся организационной системы управления, обеспечивают ясность в вопросе функций и обязанностей и архитектуры принятия решений, координации, обмена информацией и связи.

152. Следует отметить, что директива еще не применяется во всех организациях системы Организации Объединенных Наций, поскольку, как уже упоминалось выше, в 2017 году она должна быть одобрена Межучрежденческой сетью по во-

<sup>39</sup> См. <http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Final%20Report%20-%20IASMN%2022nd%20Session%20-%20Montreux%20June%202015%20-%20FINAL.pdf>.

просам безопасности. Директива распространяется на членов Комитета по политике и рабочей группы по антикризисному управлению Организации Объединенных Наций, в число которых в настоящее время входят Департамент операций по поддержанию мира, Департамент полевой поддержки, Департамент по политическим вопросам, Департамент по вопросам управления, Управление по координации оперативной деятельности в целях развития Организации Объединенных Наций, Департамент общественной информации, Департамент по вопросам охраны и безопасности, Административная канцелярия Генерального секретаря, Управление по координации гуманитарных вопросов, УВКПЧ, ПРООН, УВКБ, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ. Все подразделения Организации Объединенных Наций, которые представлены на местах и являются членами рабочей группы, отвечают за распространение на местах надлежащих руководящих указаний и подборок документов по антикризисному управлению. **Инспекторы приветствуют продолжающиеся усилия Межучрежденческой сети по вопросам безопасности по разработке общесистемной директивы по руководству действиями в кризисных ситуациях в области безопасности.**

153. Однако директивы должны осуществляться надлежащим образом, и, как уже отмечалось в других разделах обзора, многочисленные проблемы безопасности, которые требуют решения, связаны не с отсутствием правил, процедур или руководящих принципов, а с недостатками в их соблюдении. Административная канцелярия Генерального секретаря, через ЦООНОКС, отвечает за мониторинг и обеспечение соблюдения новой директивы по управлению действиями в кризисных ситуациях и за оказание помощи структурам Организации Объединенных Наций в ее осуществлении. **В этой связи инспекторы убеждены, что предстоит еще многое сделать; они ожидают, что директива найдет свое практическое воплощение в конкретных типовых инструкциях и руководящих принципах для налаживания постоянного контроля, необходимого для прагматического решения вопросов несоблюдения правил, и это должно быть сделано в первоочередном порядке с учетом непредвиденного характера кризисов.**

#### **D. Силы и средства быстрого развертывания**

154. Основная цель быстрого развертывания – предоставление дополнительных сил и средств в тех случаях, когда чрезвычайные ситуации и кризисы требуют дополнительных ресурсов, которых не имеется в данном месте. Соответствующие силы и средства быстрого развертывания имеют решающее значение для обеспечения адекватного реагирования на кризисы в области безопасности. Многочисленные чрезвычайные ситуации требуют высококвалифицированного персонала и других ресурсов, которые могут быть быстро развернуты в конкретных географических пунктах. Хотя персонал для быстрого развертывания часто привлекается из списков, которые могут быть общими или отдельными, некоторые организации имеют группы реагирования на чрезвычайные ситуации, готовые к развертыванию, которые требуют больших затрат на их поддержание, но более эффективны благодаря их немедленной готовности.

155. Департамент по вопросам охраны и безопасности гарантирует быстрое развертывание в следующих случаях:

- чрезвычайные ситуации угрозы безопасности и кризисные ситуации;
- укрепление потенциала Департамента на местах или в штаб-квартирах;
- временное обеспечение безопасности в дополнительных отделениях на местах;
- обеспечение поддержки в ответ на чрезвычайные гуманитарные ситуации;

- захват заложников/похищения;
- другие задачи в соответствии с указаниями заместителя Генерального секретаря по охране и безопасности или директора или заместителя директора Отдела региональных операций.

156. Департамент по вопросам охраны и безопасности решает задачи обеспечения безопасности в 203 странах и территориях во всем мире. Из них в настоящее время Департамент представлен в 120: главные советники по вопросам безопасности/старшие советники по вопросам безопасности/советники по вопросам безопасности имеются в 104 странах и территориях<sup>40</sup>, а 16 стран и территорий охвачены самостоятельными местными младшими сотрудниками по вопросам безопасности. В настоящее время насчитывается 83 страны и территории, в которых Департамент не представлен. Из них 40 покрываются удаленно с привлечением подразделений Департамента на местах и 2 (Кипр и Западная Сахара) – старшими сотрудниками по вопросам безопасности миссий по поддержанию мира. К числу стран и территорий, в которых Департамент не представлен, относится большинство стран ОЭСР и примерно 25 заморских территорий/стран/малых островных государств Тихого океана и Карибского моря, в которых Организация Объединенных Наций не имеет присутствия или только очень ограниченное присутствие.

157. По мнению должностных лиц, с которыми были проведены беседы на местах, силы и средства быстрого развертывания – это область, которая требует дальнейшей активизации усилий. Необходимость увеличения сил и средств быстрого развертывания признается в стратегическом обзоре Департамента по вопросам охраны и безопасности, в котором отмечается, что для усиления поддержки в случае кризисов Департамент создаст расширенный механизм быстрого развертывания для обеспечения гибкого и быстрого развертывания в кризисных ситуациях. Создание резерва сил и средств для быстрого развертывания, как отмечается в стратегическом обзоре, приветствуется участвующими организациями.

158. Однако Департамент по вопросам охраны и безопасности не имеет постоянной резервной группы сотрудников безопасности, готовых к развертыванию в случае необходимости. Вместо этого для быстрого развертывания обычно используются имеющиеся силы и средства Департамента по вопросам охраны и безопасности, Департамента полевой поддержки/Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам и других организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. С 2012 года Департамент по вопросам охраны и безопасности укрепил свой потенциал реагирования, включая упреждающее развертывание дополнительных сотрудников службы безопасности. Несмотря на уменьшение числа сотрудников, развертывавшихся в 2014–2015 годах, число человеко-дней развертывания значительно выросло, главным образом ввиду того, что средняя продолжительность развертывания увеличилась с 7 до 13 недель, что отчасти можно объяснить серьезностью и продолжительностью некоторых недавних кризисов (например, сирийского конфликта и кризиса беженцев и конфликтов в Йемене и Южном Судане), как показано на диаграмме 6 ниже.

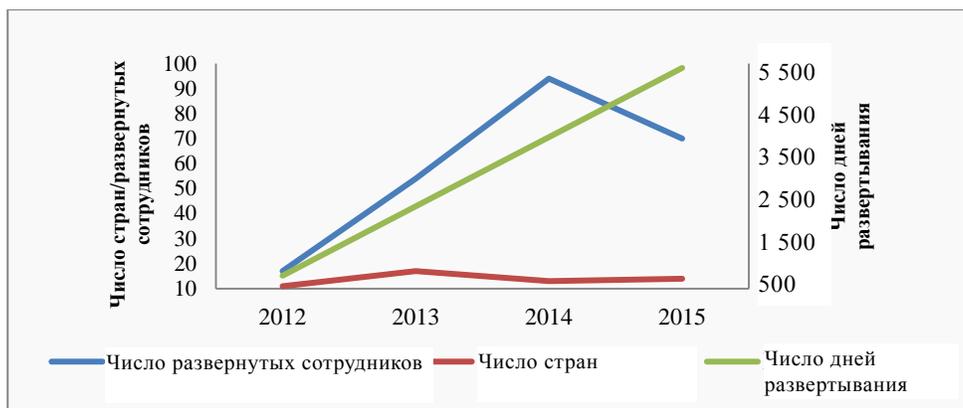
159. Отсутствие постоянного потенциала быстрого развертывания в области безопасности приводит к перераспределению ресурсов, имеющихся в других местах службы, но необходимых для усиления безопасности в другой области, для купирования угрозы безопасности или даже обеспечения обычного мероприятия. Это часто имеет своим результатом вывод войск или персонала безопасности в ущерб

<sup>40</sup> В общей сложности 23 из этих главных советников по вопросам безопасности/старших советников по вопросам безопасности/советников по вопросам безопасности имеют региональные обязанности, что обеспечивает расширение охвата еще на 56 стран и территорий.

месту службы, из которого они выводятся, или усугубление проблем безопасности, создавая дополнительную нагрузку на и без того ограниченные имеющиеся ресурсы и перегружая обязанностями сотрудников безопасности в таком месте службы.

Диаграмма 6

**Быстрое развертывание сил и средств Департаментом по вопросам охраны и безопасности в 2012–2015 годах**



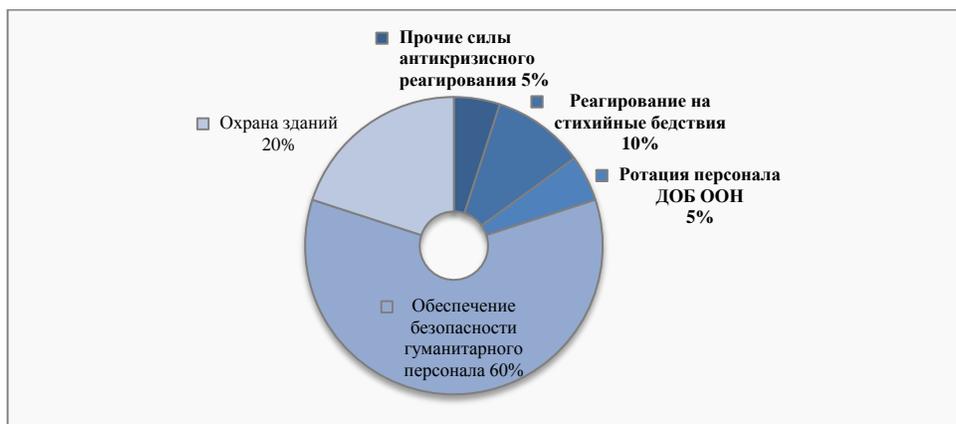
160. Соответственно, прямые расходы, понесенные в связи с операциями по быстрому развертыванию, за последние три года значительно увеличились, когда только расходы на дополнительный персонал и проездные расходы составили в 2015 году 3 081 095 долларов<sup>41</sup>. Эта цифра не включает косвенные административные и управленческие расходы в Центральных учреждениях и расходы на сверхурочные, понесенные в командировочных местах службы. Данная тенденция показывает, что возрастает необходимость наличия сил и средств для быстрого развертывания, как и финансирования. Следует отметить, что расходы на быстрое развертывание персонала по вопросам безопасности не включаются в совместный бюджет мероприятий в области безопасности организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, когда персонал по вопросам безопасности финансируется в рамках совместно финансируемой деятельности, поскольку это было бы двойным проведением расходов. Расходы на персонал показываются в отчетности и покрываются только в случае быстро развертываемых сотрудников, оплачиваемых из других источников финансирования, чтобы избежать субсидирования между различными источниками финансирования. До 2015 года быстро развертываемый персонал оплачивался главным образом за счет совместно финансируемой деятельности, и таким образом эти расходы уже включались в общий бюджет. Бюджетные вопросы более подробно рассматриваются в следующем разделе.

161. На диаграмме 7 ниже показаны области безопасности, требовавшие в 2015 году быстрого развертывания сил и средств безопасности. Следует отметить, что 60% операций быстрого развертывания относится к гуманитарной помощи, за которой следуют охрана зданий (20%) и реагирование на стихийные бедствия (10%).

<sup>41</sup> Информация, представленная Департаментом по вопросам охраны и безопасности.

Диаграмма 7

**Быстрое развертывание сил и средств Департаментом по вопросам охраны и безопасности в 2015 году**



162. Хотя Отдел региональных операций ввел в 2015 году типовой порядок быстрого развертывания сил и средств, инспекторы считают, что процедуры быстрого реагирования Организации Объединенных Наций, в частности ее кадровые правила и процедуры, а также механизмы координации между быстро развертываемыми подразделениями и подразделениями функционального обеспечения (например, материально-технической и административной поддержки), следует доработать для повышения эффективности и сокращения расходов. Это осложняется различиями в мандатах, политике и оперативных механизмах организаций, что, по словам сотрудников, с которыми были проведены беседы, ведет к отсутствию четкого руководства, определенной несогласованности и к дублированию усилий.

163. Проблемой также является координация с местными органами власти или правительствами стран. Быстрое развертывание обычно начинается в 24-часовой срок, однако главная причина задержки быстрого развертывания по-прежнему связана с выдачей виз. Как широко признается, согласно международному праву главную ответственность за защиту и безопасность персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала несет правительство страны, в которой развернута операция Организации Объединенных Наций. **Инспекторы хотели бы подчеркнуть важность своевременности операций быстрого развертывания и необходимость ускоренного порядка оформления виз соответствующими правительствами как условия своевременного развертывания персонала безопасности с конечной целью защиты жизни персонала и имущества Организации Объединенных Наций.**

164. Поскольку Департамент по вопросам охраны и безопасности включил быстрое развертывание в число приоритетов стратегического обзора, потребуется четко определить его мандат в этой области, поскольку быстрое развертывание в ответ на кризис может повлиять на безопасность, повестку дня и действия других гуманитарных организаций и населения в целом. Уровни вмешательства и подотчетности Департамента в рамках быстрого развертывания должны быть четко определены в рамках Межучрежденческого постоянного комитета, равно как и последствия такого развертывания<sup>42</sup>.

<sup>42</sup> Межучрежденческий постоянный комитет, созданный в июне 1992 года, является главным механизмом межучрежденческой координации в области гуманитарной помощи в соответствии с [резолюцией 46/182 Генеральной Ассамблеи](#) об укреплении гуманитарной помощи.

165. Имеются постоянно возникающие проблемы лидерства, кадров и оперативной деятельности, которые могут оказать негативное воздействие на исход кризиса в области безопасности. Департамент по вопросам охраны и безопасности отвечает за защиту и безопасность персонала на местах. Однако оперативные функции в отношении многих сотрудников расплывлены по всей системе. Многочисленность органов системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, задействованных для преодоления кризисов в области безопасности на различных уровнях и обеспечивающих различные функции и поддержку, каждый со своими собственными процедурами найма и контрактным статусом сотрудников, может вызвать некоторую путаницу. Распыление ведет к дублированию усилий и неэффективности, что может оказать негативное воздействие на исход кризиса. Все оперативные, организационные и материально-технические элементы, связанные с немедленным реагированием системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на кризис в области безопасности, необходимо оптимизировать и четко изложить.

#### Рекомендация 7

Заместителю Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности в качестве Председателя Межучрежденческой сети по вопросам безопасности следует не позднее января 2018 года разработать общесистемную директиву по быстрому развертыванию сил и средств обеспечения безопасности, включая необходимый типовой порядок действий, с целью уточнения резервных сил и средств и функций и соответствующих обязанностей различных акторов системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

## Е. Обучение и консультирование

166. Обучение руководству действиями в кризисных ситуациях в области безопасности – еще один важный пункт повестки дня Департамента по вопросам охраны и безопасности. В 2015 году впервые был проведен экспериментальный учебный курс по этой теме. Курс следует регулярно проводить для соответствующей целевой аудитории, возможно, одновременно с практическими тренировками.

167. В ходе своей двадцать седьмой сессии, проходившей в апреле 2014 года в Венеции (Италия), Комитет высокого уровня по вопросам управления обсудил документ «Выполнение обязанности по поддержке персонала Организации Объединенных Наций при работе в условиях повышенного риска», представленный Департаментом по вопросам охраны и безопасности<sup>43</sup>. В этом документе Департамент сослался на моральное обязательство Организации Объединенных Наций по защите ее персонала и призвал все подразделения Организации укреплять свои системы поддержки персонала Организации Объединенных Наций, работающего во всем мире, особенно в условиях повышенного риска.

168. Комитет высокого уровня по вопросам управления согласился с тем, что целостный анализ программной цели «остаться и выполнить задачу» должен проводиться в соотнесении с организационным императивом ограждать благополучие сотрудников в условиях повышенного риска, и учредил рабочую группу под председательством заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности для всестороннего рассмотрения вопроса об обязанности ограждать

<sup>43</sup> См. <http://www.unsceb.org/content/action-reconciling-duty-care-un-personnel-while-operating-high-risk-environments>.

благополучие сотрудников. Проведенное рассмотрение показывает, что система Организации Объединенных Наций в настоящее время имеет комплексную систему поддержки сотрудников, работающих в условиях повышенного риска, хотя многие сотрудники и руководители не информированы о всех положениях и структурах поддержки. Хотя в последние годы, особенно в рамках Группы чрезвычайной готовности и поддержки и подобных подразделений в учреждениях, фондах и программах были предприняты многочисленные инициативы по подготовке сотрудников и руководителей к действиям в чрезвычайных ситуациях, проведенное исследование также показывает, что нынешняя система, в частности в отношении медицинской и психосоциальной помощи, уделяет основное внимание ликвидации последствий, а не предотвращению, при больших различиях между организациями системы Организации Объединенных Наций. Система во многом выиграет от всеобъемлющего, скоординированного и согласованного подхода на различных уровнях на основе комплексного задействования медицинских, психосоциальных и людских ресурсов различных категорий.

169. Помощь в послекризисной стрессовой разгрузке и психологическая помощь для персонала, который в ней нуждается, должна предоставляться своевременно. Некоторые организации системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций имеют комплексную систему, связанную с готовностью к кризисам и последующей деятельностью, например специальное подразделение, конкретный типовой порядок действий и психологов для работы с персоналом в штаб-квартире или в региональных отделениях. Другие полагаются на Департамент по вопросам охраны и безопасности, местный персонал Организации Объединенных Наций и, в некоторых случаях, психологов и/или его Группу стрессовой разгрузки после серьезных инцидентов. Группа предоставляет психологическую помощь на местах и в штаб-квартире, координирует меры реагирования Организации Объединенных Наций на стресс после серьезных инцидентов и поддерживает сеть дипломированных специалистов в области психического здоровья в 90 местах службы во всем мире. С января 2013 года по декабрь 2014 года Группа провела 11 001 консультацию и направила психологов в ответ на 54 крупных кризиса на Ближнем Востоке, в Африке и Азии. В целях усиления координации между Группой, психологами по снятию стресса системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций и специалистами по безопасности, занимающимися предоставлением психосоциальных услуг, в июне 2015 года Межучрежденческая сеть по вопросам безопасности одобрила директиву по разгрузке стресса и стресса, вызванного серьезными инцидентами.

170. Параллельно в мае 2010 года была создана Группа чрезвычайной готовности и поддержки для усиления поддержки сотрудников Организации Объединенных Наций, особенно членов семьи сотрудников, погибших или пострадавших в результате кризиса (будь то злоумышленных действий или стихийных бедствий). Она входит в структуру Управления людских ресурсов в Нью-Йорке, и ее мандат заключается в том, чтобы координировать необходимую помощь для сотрудников и их семей на всех этапах чрезвычайных происшествий, включая организацию учебных программ для сотрудников, призванных подготовить их к преодолению последствий чрезвычайных ситуаций.

## **Е. Вопросы руководства**

171. В некоторых местах, в которых действует Организация Объединенных Наций, созданы комплексные секции безопасности, занимающиеся координацией и руководством деятельностью сотрудников по вопросам безопасности Департамента операций по поддержанию мира и Департамента по политическим вопросам, привлекаемых Департаментом полевой поддержки и работающих под руко-

водством одного управленческого работника по вопросам безопасности из Департамента охраны и безопасности, такого как главный или старший советник по вопросам безопасности, который также возглавляет ячейку безопасности в составе сотрудников по вопросам безопасности Департамента и миссии и специалистов по безопасности учреждений, фондов и программ. Эти объединенные секции были созданы в таких странах, как Афганистан, Демократическая Республика Конго, Гаити, Мали, Сирийская Арабская Республика, Судан, Сьерра-Леоне и Центральноафриканская Республика. Часто они активно используют помощь миссий для решения задач перевозки, оснащения, безопасного размещения, получения информации и других задач и, в некоторых случаях, для охраны, сопровождения и вмешательства. Однако число комплексных секций безопасности ограничено из-за отсутствия четкого руководства и ответственности в случае возникновения кризиса.

172. После своевременной просьбы Генерального секретаря к Департаменту по вопросам охраны и безопасности укрепить – в сотрудничестве с членами Межучрежденческой сети по вопросам безопасности, Департаментом по вопросам управления и Управлением по правовым вопросам – силы и средства по обеспечению безопасности, имеющиеся в рамках Секретариата, особенно Департамента полевой поддержки/Департамента операций по поддержанию мира, в августе 2015 года под руководством Департамента по вопросам охраны и безопасности был начат проект Секретариата Организации Объединенных Наций по интеграции охраны и безопасности. Проект возглавляется руководящей группой и рабочими группами в составе Департамента по вопросам охраны и безопасности, Департамента по вопросам управления, Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам, Департамента полевой поддержки, Управления по правовым вопросам и ПРООН. В нем затрагиваются три направления работы, а именно функции управления для Департамента охраны и безопасности, интеграция людских ресурсов и финансирование комплексной безопасности. Первый этап (т.е. интеграция сил и средств безопасности Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по политическим вопросам и Департамента полевой поддержки под руководством Департамента по вопросам охраны и безопасности), как ожидается, будет завершен к ноябрю 2017 года.

173. В этой связи инспекторы приветствуют своевременное рассмотрение важной проблемы координации, которая постоянно отмечалась большинством опрошенных специалистов по безопасности и отражена в письме к руководству Департамента по вопросам охраны и безопасности управления в 2015 году. Они согласны с принятым решением и подчеркивают необходимость дальнейшего осуществления дополнительных этапов (например, интеграции людских ресурсов и финансирования комплексной системы безопасности).

174. По мнению инспекторов, после интеграции безопасности на уровне Секретариата и завершения проекта Секретариата Организации Объединенных Наций по интеграции охраны и безопасности извлеченные уроки и передовой опыт должны послужить основой осуществления аналогичного общесистемного проекта, предусматривающего более полную интеграцию сил и средств безопасности в контексте Межучрежденческой сети по вопросам безопасности. Такое повышение уровня интеграции должно иметь конечной целью оптимизацию имеющихся в системе сил и средств безопасности при недопущении дублирования. Она должна опираться на опыт, накопленный в каждой из организаций системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, и принимать во внимание их конкретные задачи практической деятельности, обеспечивая при этом степень самостоя-

тельности, необходимую им для осуществления их соответствующих мандатов в условиях полной независимости.

## **Г. Местные меры срочного реагирования на кризис безопасности**

175. Все оперативные, организационные и материально-технические элементы, задействуемые в мерах срочного реагирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на кризис безопасности, должны быть четко изложены и осуществляться всеми сторонами. Некоторые исследования безопасности показывают, что сотрудники подразделений безопасности должны иметь возможность принимать действенные контрмеры в течение двух секунд после начала нападения. По мнению инспекторов, в условиях повышенной опасности персонал Департамента по вопросам охраны и безопасности должен быть вооружен и иметь возможность немедленно защищать сотрудников в момент нападения. Анализ общеорганизационных вопросников, разосланных организациям, показывает, что лишь 26% учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций вооружили персонал подразделений охраны и безопасности.

176. Вооруженные агенты безопасности всегда должны носить знак и другие легко внешне отличимые предметы одежды, распознавать которые обучены сотрудники и личный состав (например, национальных полицейских сил или сил по поддержанию мира), вызываемый на помощь. Сотрудники безопасности Департамента охраны и безопасности, которые не назначены в наряд по охране, во время рутинных обязанностей часто носят по понятным причинам гражданскую одежду. Некоторые агенты безопасности носят пистолеты скрыто без отличительного знака или другого предмета, обозначающего огнестрельное оружие; в результате некоторые люди могут быть встревожены, случайно увидев огнестрельное оружие.

177. Во время таких событий, как вооруженные нападения, взрывы и стихийные бедствия, персоналу Организации Объединенных Наций потребуются немедленно следовать указаниям персонала безопасности Организации Объединенных Наций. Таким образом, для избежания путаницы сотрудники безопасности должны быть легко узнаваемы и отличимы. Серьезные нарушения безопасности часто происходят внезапно; поэтому средства, которые сотрудники по вопросам безопасности используют, реагируя на них, всегда должны быть у них под рукой. Сотрудники службы безопасности должны носить легко отличимые жилеты/предметы одежды, позволяющие опознать их во время чрезвычайных ситуаций как персонал безопасности Организации Объединенных Наций. **Департаменту по вопросам охраны и безопасности следует установить правила внешней отличимости, применимые ко всем сотрудникам безопасности, которые делают возможным их немедленное и легкое опознание во время чрезвычайных ситуаций. То же касается персонала безопасности учреждений, фондов и программ, поэтому необходимо установить простые, но общие для всех правила внешней отличимости сотрудников служб безопасности на уровне системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.**

## **Н. Кадровые вопросы**

178. Недавние инициативы были призваны устранить разрыв в степени и характере защиты, обеспечиваемой международным и национальным сотрудникам. Сопровождаемые фокус-группы, организованные с участием местного персонала во всех точках на местах, которые посетили представители Объединенной инспекционной группы, лишний раз высветили эту проблему; в некоторых местах (например, Сомали и Южном Судане) местный персонал подвергается дополнительным рис-

кам лишь из-за того, что он работает в Организации Объединенных Наций. Риски очевидны во время поездки на работу и обратно и, в частности, во время пребывания в жилых помещениях.

179. В целях дополнения новых мер безопасности для жилых помещений персонала Организации Объединенных Наций недавно была начата разработка директивы в отношении рисков безопасности для жилых помещений набираемого на местной основе персонала Организации Объединенных Наций. Директива будет посвящена угрозам безопасности, связанным с этой категорией персонала, которые обусловлены их работой в Организации Объединенных Наций. В настоящее время готовится анализ рисков безопасности для жилых помещений персонала, набираемого на местной основе, нацеленный на выявление масштабов угрозы безопасности, с которой сталкивается такой персонал в его жилых помещениях в силу его работы в Организации Объединенных Наций. Рабочая группа Межучрежденческой сети по вопросам безопасности планировала представить доклад Руководящей группы Сети в ноябре 2016 года.

**180. Инспекторы считают, что организации отвечают за повышение уровня безопасности местного персонала, и в этой связи они приветствуют инициативу Межучрежденческой сети по вопросам безопасности и настоятельно призывают доработать и безотлагательно ввести в действие соответствующую директиву.**

181. Другое важное различие между набранными на международной основе и национальными сотрудниками имеет место в случае необходимости эвакуации или переезда персонала и членов семьи сотрудников из района неприемлемого риска. Предусмотрены три альтернативные меры предотвращения риска в случае кризиса: переход на другой режим работы («работа дома» или «удаленная работа»), перебазирование или эвакуация. По усмотрению уполномоченного сотрудника первые две альтернативы могут применяться в случае международных, а также набираемых на местной основе сотрудников. Однако в случае эвакуации по решению Генерального секретаря (по рекомендации заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности и уполномоченного сотрудника) в соответствии с нынешними установками системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций будут эвакуированы только международные сотрудники и их иждивенцы, имеющие право на эвакуацию. Эвакуация местного персонала производится лишь в исключительных обстоятельствах, в частности когда он может оказаться в опасности из-за его работы в Организации Объединенных Наций.

182. Эвакуация местного персонала сопряжена с целым рядом культурных, процедурных и финансовых вопросов. В некоторых случаях местные сотрудники не хотят и даже отказываются эвакуироваться, даже со своими имеющими право на эвакуацию иждивенцами, поскольку их понятие «семьи» может быть шире круга членов семьи и иждивенцев, как те определены в правилах Организации Объединенных Наций, и оставлять других родственников в тяжелое время для них недопустимо. Еще один вопрос – расходы на эвакуацию местных сотрудников, число которых во многих местах службы превышает число международных сотрудников. Это должно соотноситься с возможностью того, что национальные сотрудники Организации Объединенных Наций, которые остаются, могут стать жертвой нападений не потому, что они были сотрудниками Организации Объединенных Наций, а по другим причинам, таким как вероисповедание или этническое проис-

хождение, как показали прошлые случаи<sup>44</sup>. Перебазирование внутри страны, в которой существует реальная угроза смерти, является возможным, но не всегда лучшим вариантом, например в случае конфликта, переросшего в массовый геноцид. **Инспекторы считают, что возможность эвакуации местного персонала следует рассматривать в каждом конкретном случае и в каждом случае в консультации с соответствующими ассоциациями персонала. По их мнению, местный персонал следует эвакуировать, когда вариант перебазирования не подходит, а положение на месте чревато угрозой для жизни местных сотрудников и их иждивенцев.**

183. Наконец, во всех подразделениях Организации Объединенных Наций сообщалось о проблемах с контрактами сотрудников по вопросам безопасности. Хорошо известно, что нынешнее разнообразие контрактов, используемых для привлечения сотрудников по вопросам безопасности, создает серьезные трудности. В настоящее время в разных местах используется несколько видов контрактов и категорий сотрудников, и если в Нью-Йорке охранники относятся к одной категории, то в других местах они могут принадлежать к другим категориям, например общего обслуживания или полевой службы. Этот вопрос, в частности, касается осуществления мобильности персонала и перераспределения быстро развернутого персонала. Кроме того, это нарушает служебный рост, создает несправедливую ситуацию и неблагоприятно сказывается на моральном духе персонала. Каждое подразделение Организации Объединенных Наций привлекает собственный персонал безопасности, и, хотя Департамент по вопросам охраны и безопасности разработал типовое описание функций и должностных обязанностей, не выработано унифицированного статуса или вида контракта, исходя из вида работы сотрудника. Некоторые специалисты по безопасности работают штатными сотрудниками, в то время как другие специально подготовленные сотрудники, такие как личная охрана или пожарная безопасность, могут привлекаться постороннему подряду. Например, УВКБ привлекает местных специалистов пожарной безопасности.

184. Проблема была выявлена в письме руководству, направленном Объединенной инспекционной группой в 2015 году. **Инспекторы вновь указывают на необходимость унификации типов контрактов сотрудников по вопросам безопасности, выполняющим одинаковые функции, независимо от местонахождения или структуры, в которой они могут работать.** Это можно сделать с помощью только одного из существующих типов контрактов или путем введения нового типа контракта; однако в контексте нынешнего обсуждения в Комиссии по международной гражданской службе, где рассматривается возможность сокращения числа существующих типов контрактов, было бы желательно использовать один из существующих типов. **Ожидается, что упомянутая выше инициатива по осуществлению проекта Секретариата Организации Объединенных Наций по интеграции охраны и безопасности затронет этот вопрос в рамках его второго этапа, а именно интеграции людских ресурсов.** Кроме того, инспекторы рекомендуют повысить уровень интеграции сил и средств безопасности в масштабах всей системы в контексте сотрудничества между Межучрежденческой сетью обеспечения безопасности и сетью людских ресурсов. **По их мнению, более высокий уровень интеграции сил и средств безопасности мог бы быть достигнут без ущерба для независимости и оперативной самостоятельности учреждений, фондов и программ и одновременно служить**

<sup>44</sup> В одном печально известном случае во время геноцида в Руанде в 1994 году не были эвакуированы находившиеся под угрозой гибели сотрудники Организации Объединенных Наций – тутси, в результате чего некоторые из них и члены их семей погибли.

интересам системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в целом.

## VII. Ресурсы и финансы

185. Последняя стратегическая область обзора – ресурсы и финансы. В этом разделе инспекторы рассматривают вопрос о том, как нынешние механизмы финансирования помогают системе обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций снизить уязвимость персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, развернутого во всем мире, а также анализируют результативность осуществления программ. В нем также содержатся рекомендации в отношении возможностей финансирования для рассмотрения основными заинтересованными сторонами в ближайшей и среднесрочной перспективе с учетом того, что ландшафт угроз безопасности будет по-прежнему меняться.

### A. Справочная информация

186. Вопрос о финансировании системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций появился давно. В последние десятилетия он широко обсуждался на различных форумах, в том числе в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления на общесистемном уровне. Кроме того, было создано несколько рабочих групп и были рассмотрены различные механизмы финансирования и совместного покрытия расходов. Однако, несмотря на достигнутый прогресс, этот вопрос решен не до конца.

187. В своем предложении в отношении нового режима обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций Генеральный секретарь предложил финансировать систему из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Однако в резолюции [59/276](#) Генеральной Ассамблеи, в которой она постановила учредить Департамент по вопросам безопасности, Ассамблея также постановила сохранить прежнюю систему распределения расходов в области охраны и безопасности.

188. Доклад Независимой группы и другие независимые экспертные исследования позволили выявить распыление и нехватку ресурсов, необходимых для противостояния угрозам безопасности, с которыми сталкивается система Организации Объединенных Наций. Все согласились с тем, что этот вопрос носит скорее системный характер и что необходимо обеспечить надлежащее устойчивое финансирование охраны и безопасности. Независимая группа, будучи убеждена в полезности финансирования системы безопасности Организации Объединенных Наций исключительно за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, в своем докладе рекомендовала перевести бюджет Департамента по вопросам охраны и безопасности в регулярный бюджет Организации Объединенных Наций. Несмотря на последующие просьбы, Генеральная Ассамблея, признавая наличие практических трудностей, связанных с распределением расходов между организациями, постановила сохранить существующую систему совместного покрытия расходов на охрану и безопасность вместо перехода на финансирование этих расходов из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций.

189. **Инспекторы разделяют мнение Независимой группы по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру. Их вывод, к которому они пришли после тщательного анализа мнений сотрудников как на местах, так и в штаб-квартирах, – в том,**

что единым источником финансирования было бы проще управлять, чем нынешними громоздкими механизмами совместного покрытия расходов, и он повысил бы прозрачность, необходимую для учреждений, фондов и программ, одновременно содействуя подотчетности в отношении использования сил и средств охраны и безопасности. Однако, учитывая неоднократные предложения о финансировании безопасности из одного источника – регулярного бюджета Организации Объединенных Наций – и проблемы, неразрывно связанные с этим решением, включая мнения, выраженные Генеральной Ассамблеей, согласно которым важно добиться того, чтобы механизмы совместного покрытия расходов на деятельность в области безопасности обеспечивали всем участникам возможность совместного управления системой и совместную ответственность за ее функционирование, инспекторы предпочитают изучить различные решения, опираясь на большие усилия подразделений системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, предпринятые теми в последние годы в поисках общеприемлемой модели финансирования.

## **В. Нынешняя модель финансирования: сложная головоломка**

190. Департамент по вопросам охраны и безопасности финансируется главным образом из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций и механизмов совместного покрытия расходов, утвержденных в рамках Комитета высокого уровня по вопросам управления. В соответствии с рекомендацией, сделанной Генеральной Ассамблеей в своей резолюции 61/263 о механизмах совместного покрытия расходов, Комитет высокого уровня постановил, что расходы на обеспечение безопасности на местах будут распределяться исходя из фактической доли сотрудников, определенной по статистическим данным, собранным КСР. Хотя из регулярного бюджета покрываются «расходы на централизованно осуществляемую деятельность в области управления и руководства операциями», механизм совместного покрытия расходов, также известный как совместное финансирование деятельности, охватывает «расходы на местах, которые будут нести непосредственно отделения на местах или которые будут напрямую связаны с оказанием Центральными учреждениями оперативной поддержки полевым отделениям»<sup>45</sup>. Следует отметить, что ассигнования из регулярного бюджета и ресурсы для такой деятельности выделяются на двухгодичной основе и часто ограничены верхним пределом (например, в случае совместно финансируемой деятельности); такая система не обеспечивает гибкости, необходимой для адаптации к внезапным изменениям в оперативной обстановке.

191. Регулярный бюджет Организации Объединенных Наций и совместное финансирование деятельности пересчитываются в течение двухгодичного периода с учетом таких факторов, как, например, инфляция и валютный курс, с соблюдением стандартного бюджетного процесса, применяемого Секретариатом Организации Объединенных Наций. Следует отметить, что не существует общего механизма пересчета сметы, используемого всеми подразделениями системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций; к тому же некоторые подразделения, особенно в Европе, не составляют свои бюджеты в долларах Соединенных Штатов. Кроме того, некоторые учреждения, фонды и программы сообщили, что часто им предлагается покрывать расходы по совместному обеспечению безопасности после завершения соответствующих бюджетных циклов и в отсутствие возможности рассмотрения взимаемых расходов на обеспечение безопасности. Учреждения, фонды и программы должны иметь возможность определить обоснованность, точность и реальное выполнение функций, а также иметь возмож-

<sup>45</sup> См. доклад Генерального секретаря о межорганизационных мерах безопасности (A/56/469, пункт 32 с).

ность оценивать отдачу средств, затраченных на предоставление этих функций, и высказывать по этому поводу свое мнение. Сочетание этих факторов создает определенные трудности для фондов, программ и учреждений при проведении отдельных взносов в бюджет совместного финансирования деятельности, поскольку для целей планирования им необходима определенность сумм бюджетных ассигнований. **Инспекторы рекомендуют Департаменту по вопросам охраны и безопасности и далее повышать прозрачность распределения и использования ресурсов для совместного финансирования деятельности.**

192. Следует отметить, что, помимо их конкретных взносов в бюджет совместного финансирования деятельности, учреждения, фонды и программы несут дополнительные расходы на обеспечение безопасности, связанные главным образом с охраной их штаб-квартир и отделений на местах и с бюджетами совместно покрываемых расходов на уровне стран. Это местные взносы на местные бюджеты совместно покрываемых расходов в определенных местах, где учреждения, фонды и программы входят в местную систему обеспечения безопасности. Эти взносы предназначены для финансирования деятельности и ресурсов, необходимых для обеспечения охраны и безопасности на месте сверх финансируемых за счет бюджета такой деятельности. Местные или страновые бюджетные потребности зависят от условий безопасности в конкретном месте. В нынешней ухудшающейся обстановке в области безопасности учреждениям, фондам и программам во все большей степени необходимо вносить больше средств в эти местные бюджеты совместного финансирования, утверждаемые их руководящими органами. Кроме того, на страновом уровне финансовые ресурсы часто дополняются внебюджетными взносами стран-доноров.

193. Помимо этого, финансирование со стороны Департамента по вопросам охраны и безопасности дополняется другими распределенными и внебюджетными средствами в виде поступлений в счет поддержки программ, перечисленных в порядке возмещения за услуги, предоставляемые внебюджетным мероприятиям, фондам и программам, а также из вспомогательного счета для операций по поддержанию мира, что позволяет Департаменту обеспечивать безопасность миссий по поддержанию мира.

194. Изложенная выше картина финансирования показывает очевидную распыленность источников финансирования, которую еще более усугубляют различия в бюджетной практике (например, в используемых расчетных показателях доли вакантных должностей) и бюджетных циклах различных организаций (так, бюджеты операций по поддержанию мира составляются на годичный период, начинающийся 1 июля каждого года, в то время как бюджетный цикл Секретариата Организации Объединенных Наций составляет два года и начинается 1 января каждого года). Ту же степень сложности имеют механизмы управления, когда в утверждении ресурсов для обеспечения безопасности участвуют разные руководящие органы системы Организации Объединенных Наций, и ни один из них не имеет полной картины глобальных потребностей безопасности и ресурсов глобального уровня, задействуемых на уровне всей системы.

195. Решение этого сложного вопроса является предметом продолжительных дискуссий специалистов по безопасности и финансам различных подразделений, входящих в систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Однако инспекторы надеются, что информация и предложения, содержащиеся в настоящем обзоре, смогут послужить основой нынешних дискуссий по вопросу о финансировании. Кроме того, на момент подготовки настоящего обзора они рады отметить ряд предпринимаемых в настоящее время на различных уровнях инициатив по рассмотрению разных аспектов финансирования необходимых расходов на обеспечение охраны и безопасности.

196. Одна из этих инициатив, уже упоминавшаяся в обзоре, – проект Секретариата Организации Объединенных Наций по интеграции охраны и безопасности, начатый в августе 2015 года под руководством Департамента по вопросам охраны и безопасности. Проект предназначен для решения, в частности, вопроса о финансировании комплексной системы безопасности в Секретариате Организации Объединенных Наций. Кроме того, связанные с этим вопросы решаются на уровне системы Организации Объединенных Наций рабочей группой по совместным бюджетам обеспечения безопасности на местах, созданной в марте 2016 года под председательством заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности в составе представителей учреждений, фондов и программ и департаментов Секретариата Организации Объединенных Наций.

197. Помимо этого, в рамках Сети по финансам и бюджету Комитета высокого уровня по вопросам управления рабочая группа по администрированию совместно финансируемых расходов на обеспечение безопасности продолжает разработку подхода, который обеспечивает прозрачный, согласованный и предсказуемый процесс подготовки, рассмотрения и утверждения совместно финансируемой части бюджета системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций<sup>46</sup>. Рабочая группа способствовала разработке шаблонов бюджета и процессу рассмотрения для представления бюджета Департамента по вопросам охраны и безопасности, дав возможность Сети по финансам и бюджету и Межучрежденческой сети по вопросам безопасности детально и систематически оценивать испрашиваемые бюджетные заявки системы до их официального представления.

### **С. Воздействие финансирования и соответствующие выводы**

198. **Представленный выше массив источников и участников финансирования создает ряд проблем для практической деятельности Департамента по вопросам охраны и безопасности. Гибридный характер бюджетных источников и присущее им отсутствие гибкости не способствуют деятельности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, которая основана на структурированном анализе рисков и призвана своевременно реагировать на кризис путем быстрого перераспределения соразмерных людских или финансовых ресурсов.**

199. В ходе большинства бесед и особенно в ходе встреч в фокус-группах с международными сотрудниками, организованных в различных местах, в которые инспекторы совершили свои поездки, им сообщалось, что фиксированный характер бюджетов, независимо от источников, не способствует реагированию на требования динамичной и сложной обстановки в области безопасности, в которой действует Организация Объединенных Наций, способной потребовать новых ресурсов для быстрого развертывания, часто на продолжительные периоды времени, вследствие внезапного возникающих рисков, что подтвердил характер некоторых нынешних кризисов. **Нынешняя модель защиты и безопасности требует соответствующих механизмов сбора и анализа информации, позволяющих быстро и точно определять угрозы и уровни риска, и гибкости, необходимой для реагирования на быстро меняющуюся обстановку в области безопасности. Она также требует ресурсов, которые могут быть выделены для своевременного принятия необходимых мер охраны и безопасности.**

200. Как ни парадоксально, в то время как беседы, проведенные в местах расположения штаб-квартиры учреждений, фондов и программ, показали озабочен-

<sup>46</sup> См. СЕВ/2013/HLCM/FB/15, имеется по адресу <http://www.unsceb.org/CEBPublicFiles/Finance%20%26%20Budget%20Network/Document/FBN%2021st%20final%20conclusions.pdf>.

ность по поводу сумм взносов на совместное финансирование деятельности и отсутствия прозрачности в отношении их использования Департаментом по вопросам охраны и безопасности, беседы, проведенные на местах с сотрудниками тех же учреждений, фондов и программ, показали общую поддержку местной деятельности Департамента и персонала. Кроме того, часто отмечалось, что многие вопросы безопасности будут решены, если Департамент будет иметь на местах больше ресурсов, как кадровых, так и материально-технических, соответствующих уровню, требуемому в свете имеющихся угроз. В некоторых местах отсутствие персонала в области безопасности, средств связи и бронированных автотранспортных средств затрудняет осуществление программ. Инспекторы были информированы, что на деятельности учреждений, фондов и программ часто отрицательно сказывается ограниченность имеющихся у них сил и средств обеспечения безопасности. Инспекторы установили, что Департамент не имеет достаточных ресурсов для решения оперативных задач по обеспечению охраны и безопасности учреждений, фондов и программ в некоторых из мест, в которые они совершили свои поездки. Они были свидетелями ряда случаев отмены текущих мероприятий в данном районе операций или их переноса на более поздний срок из-за отсутствия сил и средств обеспечения безопасности ввиду того, что сотрудники Департамента были перегружены, а бронированные автотранспортные средства были направлены для решения других задач.

201. Озабоченность также вызывает то, что выделение ресурсов различным организациям Организации Объединенных Наций, занимающимся на местах разными видами деятельности и имеющим особые потребности в плане защиты и безопасности, вследствие разных моделей финансирования часто приводит к дублированию и/или параллелизму.

202. Общеорганизационные вопросники показали, что проекты ПРООН, УНП, БАПОР, структуры «ООН-женщины», МАГАТЭ, ИМО, МСЭ и ЮНЕСКО были приостановлены или прекращены из-за отсутствия достаточных ресурсов для охраны и безопасности на местах. МОТ и УВКБ оценивают силы и средства безопасности в начале разработки проектов для обеспечения их безопасного осуществления. Благодаря заинтересованности Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев, УВКБ обеспечило достаточное финансирование, позволяющее ему «оставаться и решать задачи». Кроме того, в силу своей широкой представленности на местах УВКБ имеет бюджет для решения срочных задач безопасности и хранения резерва техники, в том числе бронированных автотранспортных средств, который может потребоваться для содействия работе в условиях повышенного риска. В штаб-квартире имеются консультанты по вопросам безопасности мест, готовые к немедленному развертыванию для решения задач чрезвычайных операций, а также ведется реестр сторонних экспертов по безопасности.

203. Ответы сотрудников ЮНИСЕФ на вопросник Объединенной инспекционной группы показывают, что он продолжает работать в любых ситуациях, в том числе с высокой степенью риска, а его программы прекращаются или приостанавливаются лишь в редких случаях. Однако возможны задержки в результате принятия на местах адекватных мер по уменьшению риска. Кроме того, хотя число сотрудников, работающих в конкретном районе, может быть сокращено, даже в труднодоступных местах программы продолжают выполняться с помощью партнеров, которые остаются в них. Во время поездок инспекторов как в штаб-квартиры, так и в отделения на местах они могли убедиться в том, что ЮНИСЕФ располагает своими силами и средствами для укрепления анализа угроз, физической безопасности и подготовки кадров в целях решения оперативных задач своих программ защиты и безопасности.

204. В своих ответах на разосланный организациям вопросник большинство из них указали, что они применяют принцип «без безопасности нет программы». В то же время большинство организаций признали, что в бюджете трудно предусмотреть неизвестные факторы. Кроме того, расходы на охрану и безопасность растут по экспоненте, что негативно сказывается на осуществлении программ, поскольку после практического развертывания работы по проекту очень трудно постоянно выполнять требования безопасности в ходе его жизненного цикла, если с самого начала определенная доля проектных средств не выделяется на цели безопасности. Планирование безопасности и потребности в финансировании должны приниматься во внимание с самого начала работы над проектом и обеспечиваться на протяжении его жизненного цикла в небезопасной или быстро меняющейся ситуации.

205. В нынешних условиях оперативной деятельности существует необходимость увеличения ресурсов Департамента по вопросам охраны и безопасности, особенно для тех вспомогательных функций, для которых не было выделено дополнительных ресурсов в соответствии с ростом оперативной нагрузки, вызванным ухудшением условий безопасности. По данным стратегического обзора Департамента, в таких областях, как анализ угроз безопасности, физическая безопасность, подготовка и повышение квалификации кадров и административное и общее руководство, требуются дополнительные ресурсы для решения возросших задач по поддержке операций по обеспечению безопасности на местах, которые ставятся перед ними. Это особенно верно из-за прямой корреляции между функциональной поддержкой, предоставляемой в этих областях, и необходимостью усиления защиты и безопасности на местах в свете дополнительных и/или меняющихся рисков.

**206. По мнению инспекторов, подлинно единая система обеспечения безопасности является важнейшей задачей и ее централизованное финансирование было бы наиболее действенным способом обеспечения ее единства и оперативной устойчивости. В настоящее время это потребует либо финансирования Организацией Объединенных Наций необходимых расходов на цели безопасности с самого начала из своего регулярного бюджета, либо создания целевого фонда клиентами службы безопасности, включая заключение с самого начала соглашения об оказываемых услугах и связанных с этим расходах. Инспекторы рекомендуют Департаменту по вопросам охраны и безопасности и членам Межучрежденческой сети по вопросам безопасности выработать ориентированный на результат подход к этому вопросу путем определения начиная с этапа планирования ожидаемых результатов, согласования показателей количественной оценки и выделения соразмерных ресурсов.**

207. С учетом решения Генеральной Ассамблеи сохранить существующие договоренности в отношении совместного покрытия расходов для охраны и безопасности КСР через Комитет высокого уровня по вопросам управления продолжает следить за распределением расходов на обеспечение безопасности на местах и одобрил основанную на более широком участии и более прозрачную процедуру подготовки бюджета, который предусматривает совместное покрытие расходов. Инспекторы приветствуют совместные консультации, которые в настоящее время продолжаются между Сетью по вопросам финансов и бюджета и Комитетом высокого уровня, Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности и Департаментом по вопросам охраны и безопасности в отношении администрирования бюджета совместного финансирования безопасности.

## D. Бюджет Департамента по вопросам охраны и безопасности

208. В то время как необходимость безопасности и текущий уровень охвата (более 150 000 сотрудников и 300 000 иждивенцев более чем в 2000 местах службы) в последние годы возросли, бюджет Департамента по вопросам охраны и безопасности не продемонстрировал соразмерного роста. В ходе бесед руководство Департамента указало, что ощущается нехватка ресурсов и это сдерживает деятельность и финансирование системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Так, Департамент во многом зависит от ресурсов, помимо регулярного бюджета, особенно совместного финансирования деятельности, на которые с 2010 года приходится более 50% объема выделенных ресурсов, как показано в таблице 2 ниже.

Таблица 2

### Бюджет Департамента по вопросам охраны и безопасности на период 2008–2017 годов

(тыс. долл. США)

|  | 2010–2011      | 2012–2013      | 2014–2015      | 2016–2017      |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|
|  | <i>Расходы</i> | <i>Расходы</i> | <i>Смета</i>   | <i>Смета</i>   |
| Регулярный бюджет*   | 177 969        | 186 347        | 181 075        | 188 352        |
| Совместное финансирование деятельности                                       | 243 914        | 251 256        | 266 073        | 277 372        |
| Счет других распределенных расходов/расходов на операции по поддержанию мира | 7 629          | 7 351          | 7 389          | 7 528          |
| Внебюджетное финансирование  | 5 642          | 6 713          | 7 002          | 6 266          |
| <b>Итого</b>   | <b>435 154</b> | <b>451 667</b> | <b>461 539</b> | <b>479 517</b> |
| <b>Итого/совместное финансирование деятельности</b>                          | <b>56,05%</b>  | <b>55,63%</b>  | <b>57,65%</b>  | <b>57,84%</b>  |

\* Исключая долю Организации Объединенных Наций в совместном финансировании деятельности, включая мероприятия по поддержке программ, финансируемые из регулярного бюджета.

*Источник:* Предлагаемый бюджет по программам на двухгодичный период 2016–2017 годов, раздел 34 (A/70/6 (sect. 34)).

209. Следует отметить, что в случае Департамента по вопросам охраны и безопасности имеется несколько бюджетных процессов. Как Департамент Секретариата Организации Объединенных Наций он следует установленным процедурам представления и утверждения своего раздела регулярного бюджета. Кроме того, Департаменту необходимо следовать другому комплексу процедур, еще не формализованных, касающихся части ресурсов, выделяемых в рамках совместного финансирования деятельности. Очевидно, это налагает на Департамент дополнительное административное бремя.

210. Инспекторы приветствуют то, что этот вопрос в настоящее время рассматривается в рамках сотрудничества между Сетью по вопросам финансов и бюджета и Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности. Если они будут одобрены Сетью по вопросам финансов и бюджета и Межучрежденческой сетью по вопросам безопасности, согласованные процедуры следует отразить в установках для системы безопасности Организации Объединенных Наций для обеспечения того, чтобы все организации были полностью осведомлены о согласованном процессе.

211. В апреле 2015 года на специальной сессии Сети по вопросам финансов и бюджета, посвященной бюджетам совместно финансируемой деятельности на год, было представлено бюджетное предложение на 2016/17 год в отношении системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

212. Сеть по вопросам финансов бюджета одобрила бюджет на 2016/17 год в 225 208 001 доллар. Эта сумма была основана на бюджетном предложении Департамента по вопросам охраны и безопасности до пересчета. В своей резолюции 70/248 (часть XXIV), принятой в декабре 2015 года, Генеральная Ассамблея одобрила общий бюджет на 2016/17 год для покрытия совместно финансируемых расходов на безопасность в размере 227 184 500 долл. (после пересчета). Группа отметила, что Департамент по вопросам охраны и безопасности предпринял усилия для определения приоритетности и осуществления программ без реального роста бюджета и что, несмотря на возрастающие проблемы безопасности, Департамент не запрашивал увеличения бюджета не цели безопасности для совместно финансируемой деятельности из суммы окончательных ассигнований на 2014/15 год в двухгодичный период 2016–2017 годов, помимо перерасчета увеличения бюджета Секретариатом Организации Объединенных Наций (т.е., как указано в таблице 2 выше, первоначальная смета на 2016/17 год была выше).

## **Е. Предлагаемые идеи для улучшения нынешней модели финансирования**

### **Ближайшая перспектива**

213. Департамент по вопросам охраны и безопасности Организации Объединенных Наций должен иметь достаточную гибкость, в том числе когда необходим оправданный доступ к финансированию для быстрого развертывания в целях предоставления людских и финансовых ресурсов, требующихся для реагирования системы обеспечения безопасности на непредвиденные инциденты и кризисы, которые происходят со все большей регулярностью. Один из возможных вариантов – предоставить Департаменту доступ к резервному фонду Генерального секретаря для непредвиденных потребностей.

214. Аналогичным образом, для того чтобы учитывать и реагировать на нынешнюю ситуацию в области безопасности, Департаменту по вопросам охраны и безопасности необходимо иметь полный спектр делегированных полномочий (людских и финансовых ресурсов) для централизованного управления и назначения всего персонала в области охраны и безопасности во всех местах службы. Это могло бы обеспечить основу для использования Департаментом имеющихся ресурсов наиболее эффективным и действенным образом. Такие делегированные полномочия имеют особо важное значение для упомянутого выше проекта Секретариата Организации Объединенных Наций по созданию комплексной системы охраны и безопасности.

### **Среднесрочная перспектива**

215. Как это было рекомендовано Независимой группой, простейшая модель финансирования предполагает один источник бюджетных средств Департамента по вопросам охраны и безопасности, которые могут быть выделяться гибко в зависимости от приоритетов безопасности на двухгодичной основе с резервом для быстрого развертывания для финансирования непредвиденных расходов в связи с инцидентами и кризисами в области безопасности и кризисами по мере их возникновения. Хотя это была бы самая простая модель, она потребует значительных изменений в порядке выделения средств для различных функций и видов деятельности. В частности, это потребует изменения Генеральной Ассамблеей по-

рядка распределения бюджетных средств для операций по поддержанию мира и специальных политических миссий. Это, однако, не обеспечит в настоящее время сведения воедино ресурсов безопасности Секретариата в рамках Департамента.

216. Более практичной моделью было бы использование модели, похожей на текущий вспомогательный счет – расширенная и многопрофильная модель совместного или общего финансирования, которая использовалась бы для миссий по поддержанию мира и специальных политических миссий, дополняющая нынешнюю модель, используемую учреждениями, фондами и программами, но отдельная от нее. В такой модели финансирования все миссии будут оцениваться по их требованиям безопасности в зависимости от размера и масштабов миссии и оценки рисков. «Распределенные взносы» конкретной миссии предоставлялись бы непосредственно Департаменту по вопросам охраны и безопасности, который в свою очередь обеспечивал бы функции безопасности для миссии. По мере увеличения и уменьшения размера и масштабов миссии или улучшения либо ухудшения ситуации в плане безопасности финансирование будет возрастать или уменьшаться. Выделение и расходование ресурсов могло бы ежегодно оцениваться и доводиться до сведения Генеральной Ассамблеи, что позволяет улучшить контроль и отчетность.

217. Как в случае немедленных, так и в случае среднесрочных решений необходимо обеспечить баланс между оперативными ресурсами на местах и ресурсами оперативной поддержки и ресурсами исполнительного главы/общезаконодательными ресурсами для обеспечения синхронизации этих трех элементов. Следует отметить, что нынешняя модель финансирования, которая предусматривает установление максимальной суммы средств для совместно финансируемой деятельности, недостаточно гибка для того, чтобы адаптироваться к существенным изменениям в численности защищаемого персонала или в числе проводимых операций. Для увеличения ресурсов, выделяемых для операций на местах, необходимо соответствующее увеличение ресурсов оперативной поддержки и ресурсов исполнительного главы/общезаконодательных ресурсов для поддержки и обеспечения оперативной деятельности, и то же касается любого снижения оперативной деятельности. Это согласуется с оперативной моделью Департамента по вопросам охраны и безопасности, в которой имеется прямая связь между всеми видами оперативной деятельности на местах и теми видами деятельности, которые поддерживают и обеспечивают деятельность на местах. Как и в случае немедленного решения, при возникновении непредвиденных инцидентов и кризисов для Департамента по мере необходимости должен быть открыт доступ к «быстрому» финансированию.

218. Изложенные выше варианты модели финансирования могут обеспечить основу устойчивого и предсказуемого бюджета Департамента охраны и безопасности. Модель, которая предпочтительна и реально осуществима, – сохранение общего бюджета для функций обеспечения безопасности, осуществляемых для учреждений, фондов и программ, и использование аналогичного механизма финансирования функций, обеспечиваемых для операций по поддержанию мира и специальных политических миссий. Выделяемое Департаменту финансирование для осуществления функций в области охраны и безопасности для операций по поддержанию мира и специальных политических миссий должно иметь определенную степень гибкости для перераспределения части сил и средств обеспечения безопасности между операциями по поддержанию мира и/или специальными политическими миссиями по мере ухудшения или улучшения ситуации в плане безопасности в конкретных местах. Эта бюджетная модель отражала бы условия безопасности, в которых функционирует Организация Объединенных Наций.

Для Департамента также важно и далее обеспечивать функции охраны и безопасности и располагать достаточными силами и средствами для развертывания при гибком реагировании на глобальную ситуацию в области безопасности.

**Рекомендация 8**

**Генеральной Ассамблее следует просить Генерального секретаря подготовить в консультации с Комитетом высокого уровня по вопросам управления и КСР и его соответствующими сетями предложение в отношении модели финансирования обеспечения безопасности, которая обеспечит Департаменту по вопросам охраны и безопасности прозрачный, устойчивый и предсказуемый бюджет и гибкость, необходимую для преодоления непредвиденных кризисов, для рассмотрения на семьдесят второй сессии Ассамблеи.**

## Приложение I

**Распределение сумм финансирования среди соответствующих участвующих организаций  
в предлагаемом бюджете системы обеспечения безопасности Организации Объединенных  
Наций на 2016/17 год (в долл. США)**

| Организация  | Численность сотрудников на 31 декабря 2011 года (1) | Численность сотрудников на 31 декабря 2013 года (2) | Доля сотрудников на 31 декабря 2013 года | Распределение бюджета на 2016–2017 годы из расчета доли персонала (долл. США) | Предусмотрена ли минимальная доля? | Численность персонала сверх минимальной доли | Доля выше минимального взноса | Распределение бюджета на 2016–2017 годы из расчета доли персонала и минимального взноса в 75 000 долл. | Реальная доля бюджетных ассигнований на 2016–2017 годы |
|--|---|---|--|---|------------------------------------|--|-------------------------------|--|--|
|  |   | (a)   | (b) = (a)/СУММА(a)                       | (c) = (b)*227 184 500   |                                    | (d)  | (e) = (d)/СУММА(d)            | (f)  | (g)=(f)/227 184 500                                    |
| <b>Общий утвержденный бюджет СОБ ООН на 2016–2017 годы</b> | <b>227 184 500</b>                                  |   |  |   |                                    |  |                               |  |  |
| АБР (3)  | 624   | 753   | 0,577%                                   | 1 310 268,22  | –                                  | 753  | 0,6%                          | 1 306 741  | 0,575%   |
| ЕБРР   | 430   | 591   | 0,453%                                   | 1 028 377,84  | –                                  | 591  | 0,5%                          | 1 025 610  | 0,451%   |
| ОДВЗЯИ   | –   | –   | 0,000%                                   | –   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ФАО  | 3 300   | 6 045   | 4,630%                                   | 10 518 687,07   | –                                  | 6 045  | 4,6%                          | 10 490 372   | 4,618%   |
| МАГАТЭ   | 36  | 43  | 0,033%                                   | 74 822,75   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ИКАО   | 105   | 102   | 0,078%                                   | 177 486,53  | –                                  | 102  | 0,1%                          | 177 009  | 0,078%   |
| МУС  | 113   | 101   | 0,077%                                   | 175 746,47  | –                                  | 101  | 0,1%                          | 175 273  | 0,077%   |
| МФСР   | 113   | 90  | 0,069%                                   | 156 605,76  | –                                  | 90   | 0,1%                          | 156 184  | 0,069%   |
| МОТ  | 1 825   | 1 786   | 1,368%                                   | 3 107 754,36  | –                                  | 1 786  | 1,4%                          | 3 099 389  | 1,364%   |
| МВФ  | 613   | 963   | 0,738%                                   | 1 675 681,66  | –                                  | 963  | 0,7%                          | 1 671 171  | 0,736%   |
| ИМО  | 28  | 18  | 0,014%                                   | 31 321,15   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ИСА  | –   | –   | 0,000%                                   | –   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| МОМ  | 7 443   | 7 306   | 5,596%                                   | 12 712 907,81   | –                                  | 7 306  | 5,6%                          | 12 678 686   | 5,581%   |
| МТЦ  | 24  | 14  | 0,011%                                   | 24 360,90   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| МСЭ  | 52  | 131   | 0,100%                                   | 227 948,39  | –                                  | 131  | 0,1%                          | 227 335  | 0,100%   |
| ОЗХО   | –   | –   | 0,000%                                   | –   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ПАОЗ   | 759   | 697   | 0,534%                                   | 1 212 824,63  | –                                  | 697  | 0,5%                          | 1 209 560  | 0,532%   |
| ООН (4)  | 27 790  | 29 123  | 22,306%                                  | 50 675 884,79   | –                                  | 29 123                                       | 22,3%                         | 50 539 473   | 22,246%  |
| ЮНЭЙДС   | 516   | 637   | 0,488%                                   | 1 108 420,79  | –                                  | 637  | 0,5%                          | 1 105 437  | 0,487%   |
| ПРООН  | 26 609  | 23 681  | 18,138%                                  | 41 206 456,33   | –                                  | 23 681                                       | 18,2%                         | 41 095 534   | 18,089%  |
| ЮНЕСКО   | 1 891   | 1 773   | 1,358%                                   | 3 085 133,53  | –                                  | 1 773  | 1,4%                          | 3 076 829  | 1,354%   |
| ЮНФПА  | 3 338   | 3 406   | 2,609%                                   | 5 926 658,09  | –                                  | 3 406  | 2,6%                          | 5 910 704  | 2,602%   |
| УВКБ   | 6 849   | 9 103   | 6,972%                                   | 15 839 802,88   | –                                  | 9 103  | 7,0%                          | 15 797 164   | 6,953%   |
| МВЦ ООН  | –   | –   | 0,000%                                   | –   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ЮНИСЕФ   | 11 548  | 12 233  | 9,370%                                   | 21 286 203,30   | –                                  | 12 233                                       | 9,4%                          | 21 228 904   | 9,344%   |
| ЮНИДО  | 705   | 428   | 0,328%                                   | 744 747,41  | –                                  | 428  | 0,3%                          | 742 743  | 0,327%   |
| ЮНОПС  | 2 208   | 2 979   | 2,282%                                   | 5 183 650,75  | –                                  | 2 979  | 2,3%                          | 5 169 697  | 2,276%   |
| «ООН-женщины»  | 949   | 1 096   | 0,839%                                   | 1 907 110,18  | –                                  | 1 096  | 0,8%                          | 1 901 977  | 0,837%   |
| УООН   | 85  | 83  | 0,064%                                   | 144 425,31  | –                                  | 83   | 0,1%                          | 144 037  | 0,063%   |
| ДООН (5)   | 171   | –   | 0,000%                                   | МБ  | МБ                                 | МБ   | МБ                            | МБ   | МБ   |
| ВПС  | 6   | 6   | 0,005%                                   | 10 440,38   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ЮНВТО  | 8   | –   | 0,000%                                   | –   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ВПП  | 12 559  | 11 762  | 9,009%                                   | 20 466 633,14   | –                                  | 11 762                                       | 9,0%                          | 20 411 540   | 8,985%   |
| ВОЗ  | 8 397   | 8 433   | 6,459%                                   | 14 673 959,98   | –                                  | 8 433  | 6,5%                          | 14 634,460   | 6,442%   |
| ВОИС   | 7   | 6   | 0,005%                                   | 10 440,38   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| ВМО  | 36  | 36  | 0,028%                                   | 62 642,31   | 75 000,00                          | –  | 0,0%                          | 75 000   | 0,033%   |
| Всемирный банк   | 7 218   | 7 136   | 5,466%                                   | 12 417 096,93   | –                                  | 7 136  | 5,5%                          | 12 383 672   | 5,451%   |
| <b>Итого</b>   | <b>126 355</b>                                      | <b>130 561</b>                                      | <b>100,000%</b>                          | <b>227 184 500,00</b>   | <b>825 000,00</b>                  | <b>130 438,00</b>                            | <b>100,0%</b>                 | <b>227 184 500</b>   | <b>100,000%</b>  |

Примечания:

- (1) Численность сотрудников на местах по состоянию на 31 декабря 2011 года, по данным переписи, проведенной секретариатом КСР (СЕВ/2012/HLCM/HR/30/Rev.1).  
(2) Численность сотрудников на местах по состоянию на 31 декабря 2013 года, по данным переписи, проведенной секретариатом КСР (документ готовится к выпуску).  
(3) Согласно МОД между АДБ и Департаментом по вопросам охраны и безопасности.  
(4) В общее число по Организации Объединенных Наций входят 339 сотрудников БАПОР.  
(5) В данные по ПРООН включены ДОООН.

## Приложение II

**Сводка мер, которые необходимо предпринять участвующим организациям  
по рекомендациям Объединенной инспекционной группы  
JIU/REP/2016/9**

|                | Намечаемая отдача       | Организация Объединенных Наций, ее фонды и программы |                                       |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                          |                                     |                                     | Специализированные учреждения и МАГАТЭ |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
|----------------|-------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
|                |                         | КСР  | Организация<br>Объединенных<br>Наций* | ЮНЭЙДС                              | ЮНКТАД                              | МТЦ                                 | ПРООН                               | ЮНЕП                                | ЮНФПА                               | ООН-Хабитат              | УВКБ                                | ЮНИСЕФ                              | УНП ООН                  | ЮНОПС                               | БАПОР                               | ООН-<br>женщины                        | ВПП                                 | ФАО                                 | МАГАТЭ                              | ИКАО                                | МОГ                                 | ИМО                                 | МСЭ                                 | ЮНЕСКО                              | ЮНИДО                               | ЮНВТО                               | ВПС                                 | ВОЗ                                 | ВОИС                                | ВМО                                 |
| Доклад         | Для принятия<br>решения | <input type="checkbox"/>                             | <input checked="" type="checkbox"/>   | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input 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 инфор-<br>мации     | <input checked="" type="checkbox"/>                  | <input type="checkbox"/>              | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/>            | <input checked="" 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 | a, 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 | a, 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 3 | a, e                    |  | И                                     | И                                   |                                     |                                     | И                                   |                                     | И                                   |                          | И                                   | И                                   |                          | И                                   | И                                   | И                                      | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   |                                     | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   | И                                   |
| Рекомендация 4 | e, f                    |  | И                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| Рекомендация 5 | a, 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 6 | c, d,<br>f, h           |  | И                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| Рекомендация 7 | c, d,<br>e, f           |  | И                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |
| Рекомендация 8 | a, c,<br>d, h           |  | Р                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |                          |                                     |                                     |  |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |                                     |

**Условные обозначения:**

**Р:** Рекомендация для принятия решения руководящим органом; **И:** Рекомендация для принятия мер исполнительным главой;

**■:** Рекомендация не предполагает принятия каких-либо мер данной организацией.

**Намечаемая отдача:** **a:** повышение прозрачности и подотчетности; **b:** распространение передового опыта/образцов надлежащей практики; **c:** укрепление координации действий и сотрудничества; **d:** повышение слаженности и согласованности действий; **e:** усиление контроля и соблюдения;

**f:** повышение эффективности; **g:** значительная финансовая экономия; **h:** повышение эффективности; **i:** прочее.

\* Охватывает все структуры, перечисленные в документе [ST/SGB/2002/11](#), кроме ЮНКТАД, УНП ООН, ЮНЕП, ООН-Хабитат, УВКБ и БАПОР.