



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
16 August 2017
Russian
Original: English

Семьдесят вторая сессия
Пункт 143 предварительной повестки дня*
Объединенная инспекционная группа

Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций

Записка Генерального секретаря

Добавление

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи свои замечания, а также замечания Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций по докладу Объединенной инспекционной группы, озаглавленному «Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций» (см. [A/72/118](#)).

* [A/72/150](#).



Резюме

В своем докладе, озаглавленном «Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций» (см. [A/72/118](#)) Объединенная инспекционная группа проводит оценку нынешней системы охраны и безопасности Организации Объединенных Наций и ее способности реагировать на глобальные вызовы в области безопасности. В докладе содержится всеобъемлющий обзор культуры безопасности, применяемых стандартов, потенциала и ресурсов.

В настоящей записке излагаются мнения организаций системы Организации Объединенных Наций относительно рекомендаций, содержащихся в вышеуказанном докладе. Эти мнения были обобщены с учетом информации, представленной организациями — членами Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций, которые приветствовали доклад и поддержали некоторые из содержащихся в нем выводов.

I. Введение

1. В своем докладе, озаглавленном «Охрана и безопасность в системе Организации Объединенных Наций» (см. A/72/118), Объединенная инспекционная группа проводит оценку нынешней системы охраны и безопасности Организации Объединенных Наций и ее способности реагировать на глобальные вызовы в области безопасности. В докладе содержится всеобъемлющий обзор культуры безопасности, применяемых стандартов, возможностей по реагированию на чрезвычайные ситуации и ресурсов. Восемь вынесенных в докладе рекомендаций направлены на устранение пробелов и выработку предложений относительно совершенствования общесистемного механизма обеспечения безопасности и охраны.

II. Общие замечания

2. Организации системы Организации Объединенных Наций приветствуют обзор по вопросам безопасности и охраны в системе Организации Объединенных Наций, проведенный Объединенной инспекционной группой. Они отмечают, что доклад представляется в переломный момент для всей системы Организации Объединенных Наций, в условиях возрастающей прямой угрозы и нападений, приобретающих новый и более масштабный характер и обуславливающих необходимость проведения повседневной работы на передовой линии в зонах конфликтов в целях осуществления важнейших и зачастую имеющих жизненно важное значение программ. Этот обзор является важным средством, позволяющим оценить, является ли нынешняя система безопасности Организации Объединенных Наций надлежащим механизмом обеспечения безопасности, содействующим реализации программ Организации Объединенных Наций и обеспечению защиты персонала.

3. В целом организации системы Организации Объединенных Наций выражают свое удовлетворение докладом, в котором определены многие полезные направления деятельности, а также вынесены многочисленные актуальные и полезные рекомендации, направленные на укрепление охраны и безопасности в рамках всей системы Организации Объединенных Наций в пяти стратегических областях: формирование культуры безопасности, управление информацией, связанной с обеспечением безопасности, стандарты охраны и безопасности, урегулирование кризисных ситуаций в области безопасности, потенциал быстрого развертывания, а также ресурсы и финансы.

4. Хотя организации выразили свое удовлетворение докладом, они отметили ряд областей, в которых можно было бы добиться повышения его ценности. Отмечалось, что цель системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций состоит в том, чтобы способствовать созданию условий для выполнения мандата Организации Объединенных Наций, и хотя различные вынесенные рекомендации касаются безопасности и мер защиты, акцент исключительно на вопросах защиты больше не согласуется с подходом в вопросах регулирования рисков и обеспечения безопасности, применяемым в сложных оперативных условиях, который содействует, а не препятствует эффективному выполнению мандата Организации Объединенных Наций. В этой связи было бы полезно, если бы доклад содержал дополнительные прямые ссылки на то, как вынесенные рекомендации способствовали осуществлению гуманитарных операций и/или оказанию гуманитарной помощи, возможно, в рекомендации относительно способов, позволяющих системе обеспечения безопасности и Департаменту добиться более эффективного осуществления гуманитарных операций Организации Объединенных Наций.

5. Было также высказано мнение о том, что более углубленная оценка экономической эффективности системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, в частности, оценка того, обеспечивает ли она основным акционерам отдачу от вложенных средств, была бы весьма полезна и было отмечено, что этот аспект учитывался в первоначальном круге ведения. Что касается финансирования, отмечалось, что смешанное финансирование системы обеспечения безопасности отражает многообразие и консенсусный характер системы Организации Объединенных Наций, что в то же время порождает стремление учреждений системы Организации Объединенных Наций, фондов и программ требовать оказания учитывающих интересы клиентов услуг. Некоторые организации отметили, что, хотя, безусловно, приветствуются улучшения с точки зрения характера мер, предложенных в докладе, любые меры, принятые для разработки ориентированного на достижение конкретных результатов подхода в вопросах финансирования системы обеспечения безопасности, должны приниматься параллельно с созданием усовершенствованной системы управления для Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности.

6. Кроме того, было отмечено, что подготовка кадров является одной из важных составляющих деятельности по укреплению охраны и безопасности персонала, и по этой причине особое внимание следует уделять, в частности, стандартизации учебных материалов и проведению учебной подготовки по вопросам безопасности для сотрудников и руководителей, выполняющих функции, связанные с обеспечением безопасности. Было высказано мнение о том, что такая работа может проводиться в форме подготовки стандартизированных учебных материалов для специалистов по вопросам безопасности и персонала Организации Объединенных Наций с учетом сложившейся обстановки в плане безопасности с уделением особого внимания обновлению и подтверждению значимости существующих программ подготовки по вопросам безопасности и разработке при необходимости новых программ.

7. Что касается точки зрения инспекторов по вопросу о «повышении уровня интеграции сил и средств безопасности в контексте Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности», о чем говорится в пункте 174 и упоминается в пункте 184 доклада, хотя достигнуто согласие в отношении полезности изучения передовых методов работы и опыта, накопленного в рамках осуществления аналогичного проекта по интеграции в Секретариате Организации Объединенных Наций, некоторые организации выражают сомнения относительно ценности аналогичного общесистемного проекта, который, возможно, не отвечает потребностям в области безопасности отдельных организаций и наилучшим интересам системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций в целом.

III. Конкретные замечания по вынесенным рекомендациям

Рекомендация 1

Исполнительным главам организаций системы Организации Объединенных Наций не позднее апреля 2018 года, привлекая для этого соответствующих уполномоченных сотрудников и в координации 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 безопасно-**

сти, необходимых для защиты персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций;

- **включение в будущие соглашения со странами пребывания приложения по вопросам 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 с учетом изменений в области безопасности и адаптацию к таким изменениям.**

8. Учитывая первостепенную важность обеспечения охраны и безопасности своего персонала и имущества, организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают посыл и направленность рекомендации 1 и признают важное значение укрепления соглашений с принимающими странами, в которых установлены обязанности по обеспечению безопасности, как это предусмотрено в рекомендации.

9. При этом, хотя организации признают важное значение двусторонних соглашений с принимающими странами, содействующих комплексному решению проблемы обеспечения безопасности и предусматривающих ответственность за защиту персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций от угроз в области охраны и безопасности, и некоторые организации заявили о своем намерении рассмотреть вопрос о возможности начала такого процесса, возникают вопросы о том, обеспечивают ли эти соглашения гибкость, необходимую для реагирования на меняющиеся условия в области безопасности.

10. Было отмечено, что эта рекомендация основывается на предположении о том, что соглашения со странами пребывания могут обновляться одновременно с изменением ситуации в плане безопасности; как указано в пункте 28 доклада, соглашения со странами пребывания, включая соответствующие положения, касающиеся обеспечения безопасности, должны «регулярно обновляться» с учетом конкретных местных условий. Кроме того, Объединенная инспекционная группа предлагает в пункте 29 доклада обновлять такие положения на основе «приложения по безопасности», которое «может прилагаться к ныне действующим и будущим соглашениям, с тем чтобы отразить меняющиеся условия в области безопасности и необходимые превентивные меры, которые должны быть приняты участвующими сторонами». Поскольку переговоры и заключение или изменение соглашений со странами пребывания зависят от готовности правительства принимающей страны участвовать в таких переговорах, для выражения своего согласия на ратификацию юридически обязательного международно-правового документа и завершения процедур ратификации, внесения таких изменений или «обновления», в той мере, в какой это представляется возможным, может потребоваться значительное время и, следовательно, при этом может не учитываться быстро меняющаяся обстановка в области безопасности. Было также отмечено, что пересмотр существующих соглашений с принимающими странами исключительно в связи с изменениями в области безопасности могут приводить к попыткам пересмотра других положений, содержащихся в этих соглашениях.

11. Поэтому вместо того, чтобы пересматривать действующие соглашения, которые не содержат конкретных положений, касающихся охраны и безопасности помещений и персонала Организации Объединенных Наций, некоторые организации опираются на положения Конвенции 1994 года о безопасности персонала Организации Объединенных Наций и связанного с ней персонала, а

также Конвенции 1946 года о привилегиях и иммунитетах Организации Объединенных Наций и других соответствующих международных документов.

12. Было также отмечено, что в ходе предыдущих обсуждений Межучрежденческая сеть по вопросам обеспечения безопасности сделала вывод о том, что вместо того, чтобы пересматривать правовые положения соглашений с принимающими странами, необходимо применять более целостный подход в целях обеспечения безопасности, включая повышение качества профессиональной подготовки, соблюдение политики и процедур в области обеспечения безопасности и налаживание более эффективного взаимодействия с государствами-членами. Этот целостный подход получил впоследствии отражение в разделе E главы II, касающейся «отношений с принимающими странами по вопросам безопасности», Руководства по политике обеспечения безопасности Системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, которое вступило в силу 15 апреля 2012 года и в котором предусмотрен ряд процедур для обеспечения более эффективного оперативного сотрудничества в области безопасности с принимающими государствами. В соответствии с этим стратегическим подходом признается, что одних только правовых документов недостаточно для обеспечения поддержки со стороны принимающих государств в деле защиты персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций.

13. Кроме того, отмечалось, что в случае осуществления этой рекомендации, по всей вероятности, значительно возрастет объем работы Управления по правовым вопросам в связи с необходимостью пересмотра сотен давно заключенных действующих соглашений с принимающими странами, в том числе соглашений о статусе сил и соглашений о статусе миссий, соглашений, заключенных отделениями Организации Объединенных Наций, и соглашений об организации конференций. Кроме того, после доработки соответствующих положений потребуется сравнить положения, касающиеся безопасности, содержащиеся во всех соглашениях со странами пребывания, на предмет их соответствия ситуации, сложившейся в области безопасности, которая является предметом анализа, проводимого Департаментом по вопросам охраны и безопасности в соответствующих странах и районах. Для этого также потребуются значительные ресурсы и время. Выполнение этой рекомендации также сопряжено с риском возникновения неприемлемого уровня правовой неопределенности, поскольку она приведет к пересмотру весьма значительного числа соглашений. Кроме того, невозможно предсказать конкретный срок, в течение которого переговоры и осуществление таких соглашений могут быть завершены, особенно с учетом того, что, как показывает опыт, переговоры по вопросам соглашений с принимающими странами могут продолжаться годами, а в некоторых случаях — бесконечно.

14. В свете вышесказанного, несмотря на признание ценности двусторонних соглашений с принимающими странами, предусматривающих комплексное решение проблемы обеспечения безопасности и ответственность за защиту персонала и помещений организаций системы Организации Объединенных Наций от угроз для охраны и безопасности, существуют опасения в том, что касается возможности осуществления данной рекомендации, особенно к конечному сроку (апрель 2018 года), а также возможных непредвиденных последствий пересмотра таких видов соглашений.

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.

15. Организации признают необходимость выработки всеобъемлющей политики в области безопасности дорожного движения, и отмечают, что такая политика, была одобрена Межучрежденческой сетью по вопросам обеспечения безопасности и утверждена Комитетом высокого уровня по вопросам управления в 2011 году. Организации также отмечают, что рабочая группа в настоящее время занимается разработкой политики Организации Объединенных Наций в области безопасности дорожного движения, которая позволит свести воедино стратегии Организации Объединенных Наций и будет осуществляться в соответствии с задачами Десятилетия действий по обеспечению безопасности дорожного движения и целей в области устойчивого развития. Эта политика, как ожидается, будет одобрена Сетью до конца 2017 года. Было также отмечено, что безопасность дорожного движения — это сквозной вопрос, охватывающий аспекты людских ресурсов, управления парком автотранспортных средств и учитывающий медицинские соображения, а также аспекты, касающиеся охраны и безопасности. В этой связи было высказано мнение о том, что вопросы безопасности дорожного движения должны также обсуждаться в рамках межсекторальной системы управления рисками, связанными с обеспечением охраны труда и безопасности на рабочих местах, и что все межсекторальные аспекты будут обсуждаться с другими соответствующими сетями и утверждаться Комитетом высокого уровня по вопросам управления.

Рекомендация 3

Руководителям организаций системы Организации Объединенных Наций, которые еще не сделали этого, следует обеспечить, чтобы не позднее января 2018 года соответствующие механизмы обеспечения 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.

16. Хотя многие организации поддерживают эту рекомендацию, некоторые организации отметили, что служебная аттестация проводится в производственных целях и в соответствии с описанием должностных функций, которые могут включать функции по обеспечению безопасности. В таких случаях, как считается, возможно, упадет необходимость в дополнительных механизмах по обеспечению соблюдения требований безопасности во всех системах служебной аттестации сотрудников, а конкретные показатели будут добавляться в зависимости от контекста и в каждом отдельном случае.

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 функционируют эти организации, имелись планы эвакуации, распространен-

ные среди сотрудников, по отработке которых регулярно проводятся тренировки в координации, по возможности, с местными властями.

17. Организации поддерживают рекомендацию 4, отмечая, что планирование мероприятий по обеспечению безопасности, включая эвакуацию и координацию и осуществление мер по обеспечению безопасности на местах, — это основные функции Группы по обеспечению безопасности, которой оказывает поддержку Департамент по вопросам охраны и безопасности, и что организации обращаются в Департамент для получения консультативной помощи и поддержки во всех местах службы.

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 результатов работы на каждом уровне управления, включая старшее руководство.

18. Хотя организации в целом поддерживают рекомендацию 5 и многие из них согласны с тем, что рассмотрение вопросов обеспечения безопасности в ходе оценки служебной деятельности имеет важное значение, некоторые организации выражают сомнения в отношении ценности любых дополнительных показателей соблюдения установленных требований.

Рекомендация 6

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

19. Организации системы Организации Объединенных Наций поддерживают рекомендацию 6 и содержащийся в ней призыв к системе Организации Объединенных Наций «расширить возможности для анализа социальных сетей и других соответствующих источников больших массивов данных». Организации отмечают, что они готовы сотрудничать с Департаментом по вопросам охраны и безопасности в рамках Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности для определения сферы охвата, методологии и создания механизма финансирования в целях осуществления этой рекомендации; в ходе осуществления этой рекомендации можно было бы учесть положения внутреннего меморандума Генерального секретаря от 3 января 2017 года по вопросу об укреплении механизма информационного управления, координации и регулирования кризисов.

20. Было отмечено, что в пункте 81 доклада, в котором содержится анализ, лежащий в основе рекомендации 6, Объединенная инспекционная группа конкретно указывает, что Центр Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям «должен стать местом проведения такой работы». При этом Группа предлагает проводить такую работу «с должным учетом того, что разные учреждения имеют возможности и интересы в этой области и готовы координировать работу и совместно использовать имеющиеся ресурсы». Поэтому по-прежнему не ясно, каким образом вопрос, касающийся возможностей и интересов различных учреждений, согласуется с призывом, содержащимся в рекомендации о создании централизованного подразделения по анализу и рас-

пространению информации, и может ли этот центр получить доступ к соответствующей информации или возможность распространять ее.

21. Кроме того, даже если и была достигнута договоренность относительно создания централизованного подразделения и предоставления Центру Организации Объединенных Наций по операциям и кризисным ситуациям, как предлагается в докладе, всех возможностей, как с организационной, так и функциональной точек зрения, для выполнения поставленных задач для такого централизованного подразделения потребуется задействовать значительные средства, в том числе дополнительные кадровые ресурсы, технологические платформы и возможности, а также обеспечить наращивание потенциала для проведения анализа социальных сетей и источников больших массивов данных. Что еще более важно, по мнению некоторых организаций, в нынешних условиях бюджетных ограничений расширение масштабов деятельности в Центральном учреждении Организации Объединенных Наций более не рассматривается в качестве одной из приоритетных задач, особенно с учетом того, что, как было отмечено, необходимо в значительной степени наращивать потенциал на местах.

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 ресурсов на цели быстрого развертывания, функций и соответствующих обязанностей различных структур системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций.

22. Организации поддерживают рекомендацию 7, отмечая, что быстрое развертывание в настоящее время осуществляется в широких масштабах для обеспечения поддержки в условиях развивающихся кризисов или меняющейся с точки зрения безопасности обстановки. Использование персонала и сил и средств быстрого развертывания было определено в качестве специальной меры реагирования, и такому использованию будет способствовать разработка надлежащих вспомогательных механизмов, стратегий и механизмов финансирования.

23. Некоторые организации также отмечали, что чрезвычайные ситуации являются наиболее сложными ситуациями, с которыми сталкивается Организация Объединенных Наций, и для их урегулирования требуются большой опыт и большой объем знаний. Таким образом, политика должна, среди прочего, содействовать обеспечению того, чтобы развернутый персонал имел достаточные навыки и подготовку для снижения любых рисков для важнейших программ (и тем самым рисков для уязвимых групп населения) и репутации Организации Объединенных Наций. В этой связи некоторые организации указывают на то, что в рамках такой политики можно было бы извлечь пользу из четкого определения ответственности всех сторон в чрезвычайных ситуациях, в том числе для обеспечения того, чтобы сотрудники служб безопасности подходили с точки зрения их количества и подготовки для выполнения поставленных задач.

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 транспарентный, устойчивый и предсказуемый бюджет и гибкость, необходимую для преодоления непредвиденных кризисов, для рассмотрения на семьдесят второй сессии Ассамблеи.

24. Отмечая, что рекомендация 8 адресована Генеральной Ассамблее, организации выступают в поддержку пересмотра существующей модели финансирования системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, но при этом подчеркивают важность согласования ресурсов на цели обеспечения безопасности с организациями системы Организации Объединенных Наций (учреждениями, фондами и программами), которым оказываются услуги в этой области. Организации принимают во внимание тот факт, что Объединенная инспекционная группа в пункте 191 своего доклада признает, что организации, которым оказываются услуги по обеспечению безопасности, «должны иметь возможность оценить обоснованность, надежность оказанных услуг и высказывать свое мнение по вопросу рентабельности затрат». Вместе с тем некоторые организации отмечают, что было бы полезно, если бы группа могла бы более детально рассмотреть вопрос о том, в какой степени система обеспечения безопасности в ее нынешнем виде содействует удовлетворению потребностей своих клиентов.

25. Организации также приняли к сведению содержащееся в пункте 189 доклада утверждение Объединенной инспекционной группы о том, что «единым источником финансирования было бы проще управлять, чем нынешними громоздкими механизмами совместного покрытия расходов, и он содействовал бы повышению степени транспарентности, чего требуют учреждения, фонды и программы, и одновременно способствовал бы обеспечению подотчетности в отношении использования сил и средств охраны и безопасности». При этом, соглашаясь с тем, что такой порядок может быть проще, организации не в полной мере понимают, каким образом он будет содействовать повышению транспарентности и обеспечению подотчетности в том, что касается потребностей клиентов, особенно в свете мнения, выраженного в Генеральной Ассамблее, согласно которому «механизмы совместного покрытия расходов на деятельность по обеспечению безопасности на местах имеют важное значение для обеспечения того, чтобы все заинтересованные стороны совместно управляли системой и несли совместную ответственность за ее функционирование» (см. A/72/118, пункт 189).

26. Организации также указывают, что в пункте 191 доклада Объединенная инспекционная группа справедливо отмечает, что пересчет бюджетных средств по линии совместного финансирования в течение двухгодичного периода «создает определенные трудности для фондов, программ и учреждений». Организации подчеркивают важное значение методологии, в соответствии с которой максимальный объем бюджетных средств заранее согласуется и впоследствии не превышает в результате применения Организацией Объединенных Наций процедуры пересчета или по каким-либо другим причинам. Такой механизм был рассмотрен Сетью Организации Объединенных Наций по финансовым и бюджетным вопросам.