



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
11 October 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункт 108 повестки дня

Бюджет по программам на двухгодичный период
2004–2005 годов

Усиленная и объединенная система обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря

Резюме

В настоящем докладе рассматривается нынешнее состояние системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций и показаны изменения, которые произошли после представления доклада Генерального секретаря о межорганизационных мерах безопасности (A/56/469 и Corr.1 и 2) от 15 октября 2001 года. Здесь содержится ряд рекомендаций относительно организационной реформы в целях более эффективного обеспечения безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций, которые выполняют задачи Организации по всему миру. Настоящий доклад составлен с учетом обзоров, которые проводились ранее группами внешних экспертов, а также с учетом рекомендаций, которые были сделаны группой независимых экспертов в целях укрепления системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций после нападений на Отделение Организации Объединенных Наций в Багдаде в августе и сентябре 2003 года.

В докладе содержатся также важные рекомендации относительно объединения и укрепления системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций:

- существующие структуры безопасности Секретариата, включая Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, службы безопасности и охраны Организации Объединенных Наций и службы безопасности, входящие в состав Департамента операций по поддержанию мира, должны быть объединены в рамках нового Директората по вопросам безопасности;

* Переиздано по техническим причинам.

- во главе вышеупомянутого Директората должен стоять заместитель Генерального секретаря, подотчетный непосредственно Генеральному секретарю;
- этот Директорат должен получить значительные новые силы и средства в области борьбы с угрозами для безопасности, оценки риска, оперативной поддержки на местах, политики и стандартов, надзора за выполнением правил, анализа, руководства сотрудниками служб безопасности и подготовки кадров;
- для того чтобы обеспечить надлежащий уровень безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций, которые оказывают помощь нуждающимся людям по всему миру, необходимо значительно увеличить число сотрудников служб безопасности, особенно на местах;
- нынешнюю систему совместного несения расходов на обеспечение безопасности на местах следует постепенно отменить, а расходы на обеспечение безопасности должны покрываться централизованным образом из численных взносов в Организацию.

I. Введение

1. Настоящий доклад представлен в ответ на три резолюции, которые были приняты Генеральной Ассамблеей. В разделе VIII своей резолюции 56/255 от 24 декабря 2001 года Ассамблея просила Генерального секретаря провести оценку системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций. В своей резолюции 57/155 от 16 декабря 2002 года Ассамблея просила Генерального секретаря принять необходимые меры для обеспечения того, чтобы вопросы безопасности являлись неотъемлемой частью планирования существующих и новых санкционируемых операций Организации Объединенных Наций. В той же резолюции Ассамблея признала необходимость более надежной и всеобъемлющей системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций как в Центральных учреждениях, так и на местах и просила систему Организации Объединенных Наций, а также государства-члены принять все соответствующие меры с этой целью. Наконец, настоящий доклад является реакцией на резолюцию 58/295 Генеральной Ассамблеи от 18 июня 2004 года, где Генерального секретаря просят представить Генеральной Ассамблее на ее пятьдесят девятой сессии всеобъемлющий доклад о дальнейшем укреплении системы безопасности и охраны операций, персонала и помещений Организации Объединенных Наций. Настоящий доклад следует также рассматривать вместе с докладом Генерального секретаря о безопасности и охране гуманитарного персонала и защите персонала Организации Объединенных Наций» (A/59/332).

II. История вопроса

2. В течение первого полувека своего существования Организация Объединенных Наций считала, что она находится под защитой своего флага и представлений о том, что она является нейтральной организацией, благотворно влияющей на мировые события. В начале 90-х годов стало расти число смертей и травм среди сотрудников Организации в результате умышленных действий. Большинство таких инцидентов происходило в результате того, что сотрудник был в неудачном месте в неудачное время. Когда умышленные нападения на персонал Организации Объединенных Наций все же совершались, обычно считалось, что такие случаи носят изолированный характер.

3. К сожалению, в последние годы условия безопасности, в которых работает Организация Объединенных Наций, изменились и стали более угрожающими. Кроме того, мандаты Организации Объединенных Наций также изменились, в результате чего все больше сотрудников Организации Объединенных Наций, особенно сотрудников гуманитарных учреждений, участвуют в осуществлении миссий, которые потенциально опасны. В то же время были санкционированы миротворческие миссии в районах, где шла война или была высокая степень риска. Гуманитарный персонал все чаще разворачивается наряду с военными подразделениями в рамках комплексных многогранных миссий.

4. В связи с ухудшением обстановки в плане безопасности и для того чтобы Организация Объединенных Наций была в состоянии решать новые задачи, Генеральная Ассамблея начиная с 1999 года несколько раз санкционировала увеличение численности персонала Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, особенно на местах. В

2001 году

Ассамблея санкционировала учреждение постоянной должности Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности на уровне помощника Генерального секретаря. В 2002 году число должностей сотрудников служб безопасности категории специалистов на местах было увеличено с 64 (которые финансировались благодаря совместному несению расходов странами, благодаря сводным призывам гуманитарных организаций или добровольным взносам в Целевой фонд для обеспечения безопасности сотрудников системы Организации Объединенных Наций) до 100 должностей сотрудников категории специалистов и 200 должностей сотрудников, набираемых на местной основе (все эти расходы брали на себя организации системы Организации Объединенных Наций). Число должностей в Управлении Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности в Центральных учреждениях было увеличено с 19 (9 должностей категории специалистов и 10 должностей категории общего обслуживания) до нынешних 38 (24 должности категории специалистов и 14 должностей категории общего обслуживания), которые финансируются главным образом из регулярного бюджета, но при этом некоторые расходы на местах распределяются между организациями системы Организации Объединенных Наций, а некоторые должности финансируются из вспомогательного счета для операций по поддержанию мира. В 2002–2003 годах Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности предпринимал энергичные усилия для того, чтобы повысить профессиональный уровень сотрудников служб безопасности в Организации путем совершенствования системы набора и обучения кадров, а также наладить координацию между учреждениями и программами Организации Объединенных Наций путем создания Межучрежденческой сети обеспечения безопасности. Более эффективная помощь стала оказываться уполномоченным на местах, и благодаря организации соответствующей учебы персонал стал лучше разбираться в вопросах безопасности. Кроме того, в 2002 году были созданы рамки подотчетности: этот вопрос рассматривается в докладе Генерального секретаря под названием «Межорганизационные меры безопасности: рамки подотчетности для системы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности на местах» (A/57/365).

5. Группа независимых экспертов по вопросам безопасности проанализировала систему обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций. Это исследование было завершено в августе 2003 года, т.е. непосредственно перед нападением в Багдаде, которое произошло 19 августа. Эксперты изучили различные методы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций и пришли к выводу, что разработка и внедрение единой системы обеспечения безопасности и подотчетности, объединяющей штаб-квартиры, гуманитарный персонал, сотрудников по вопросам развития и миссии по поддержанию мира, привели бы к повышению надежности системы обеспечения безопасности. Это, в свою очередь, повысило бы уровень безопасности и защиты персонала Организации Объединенных Наций. Вышеупомянутая группа пришла к выводу, что нецелесообразно и в дальнейшем решать вопросы безопасности разрозненно: фрагментированные системы обеспечения безопасности могут создавать неуверенность в умах людей, которые обязаны работать в стрессовых условиях. Неуверенность может стать причиной ошибок, а ошибки в деле обеспечения безопасности могут привести к серьезным травмам и гибели людей.

6. Несмотря на то, что озабоченность вопросами безопасности возрастала и велась работа по их решению, нападение на Отделение Организации Объединенных Наций, размещавшееся в гостинице «Канал» в Багдаде, которое было совершено 19 августа 2003 года самоубийцами, подорвавшими грузовик со взрывчаткой, было ошеломляющим. В результате этого нападения 22 сотрудника Организации Объединенных Наций и посетителя были убиты и более 150 человек были ранены. И до этого происходили умышленные нападения на сотрудников Организации Объединенных Наций, например, в Западном Тиморе и Таджикистане, но это было первое террористическое нападение, которое было направлено против Организации Объединенных Наций как учреждения и преследовало целью массовое убийство.

7. Через несколько недель после взрыва, произошедшего 19 августа, было совершено еще одно нападение на Отделение Организации Объединенных Наций, размещавшееся в гостинице «Канал», в результате которого два человека погибли, а 19 человек было ранено, включая двух местных сотрудников Организации Объединенных Наций. После этого местные сотрудники неоднократно подвергались угрозам, а один человек был убит. В Афганистане один международный сотрудник Организации Объединенных Наций был убит и были совершены нападения на ряд помещений Организации Объединенных Наций. Более 30 афганских сотрудников по проведению выборов, которые входили в состав Совместного совета по наблюдению за выборами, были убиты, наряду с двумя международными сотрудниками службы безопасности, а также наряду с целым рядом международных и местных сотрудников неправительственных организаций. Кроме того, различные группировки неоднократно размещали в Интернете угрозы в адрес Организации Объединенных Наций.

8. Ясно, что над Организацией Объединенных Наций нависли гораздо более серьезные угрозы. Группа независимых экспертов по вопросам охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций, которая работала под руководством г-на Мартти Ахтисаари, сделала в своем докладе о расследовании нападения в Багдаде следующий мрачный прогноз: «В принципе Организация Объединенных Наций может стать объектом нападения в любое время и в любом месте — от Багдада до Кабула, Найроби, Джакарты, Женевы или Нью-Йорка. Нет никаких доказательств того, что люди, совершившие нападения в Багдаде, будут воздерживаться от нападений на Организацию Объединенных Наций по всему миру». Поэтому группа под руководством Ахтисаари призвала принять новую, «радикально пересмотренную» стратегию обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций. Группа рекомендовала, чтобы основными элементами такой новой стратегии были: «углубленный обзор и реформа системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций; разработка Организацией Объединенных Наций ясных указаний и четкое распределение функций в области обеспечения безопасности ее сотрудников; наличие профессиональных механизмов сбора информации о потенциальных угрозах, а также механизмов анализа угроз для операций Организации Объединенных Наций во всем мире; строгая система обеспечения безопасности, предусматривающая принятие адекватных дисциплинарных мер для борьбы с нарушениями правил безопасности; ответственность руководителей всех уровней за соблюдение правил безопасности; значительное увеличение ресурсов, выделяемых на создание и содержание необходимой инфраструктуры безопасности».

9. Поэтому в рамках всей системы Организации Объединенных Наций предпринимались согласованные усилия по совершенствованию и укреплению системы безопасности. Генеральный секретарь принял в этой связи целый ряд мер: Департамент операций по поддержанию мира проанализировал то, как в полевых миссиях соблюдаются минимальные оперативные стандарты безопасности; Департамент и Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности разработали общесистемную процедуру оценки угроз и рисков; базовые минимальные оперативные стандарты безопасности были доработаны, усовершенствованы и подвергнуты независимой оценке, чтобы проверить их соответствие новым угрозам в штаб-квартирах и в полевых миссиях, и была проанализирована возможность использования резервных гуманитарных соглашений Управления по координации гуманитарной деятельности на случай возникновения будущих кризисов, связанных с массовыми жертвами среди персонала Организации Объединенных Наций. Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности разработало процесс совместного планирования, для того чтобы вопросы безопасности лучше учитывались при разработке и проведении полевых операций Организации Объединенных Наций. Был издан технический циркуляр, рекомендующий модернизацию технических средств и помещений для противостояния угрозе нападения с применением взрывчатых веществ. Однако все эти меры можно рассматривать только в качестве первой «скорой помощи», т.е. в качестве таких шагов, которые необходимы для выживания, но совершенно не отвечают параметрам решительных мер, которые сейчас необходимы для подготовки Организации Объединенных Наций к деятельности в более сложной и нестабильной среде.

10. В течение 2004 года Межучрежденческая сеть обеспечения безопасности рассмотрела ряд вопросов, касающихся безопасности. Она одобрила модель регулирования рисков и рекомендовала ее к немедленному принятию в качестве инструмента, позволяющего сформулировать угрозы в области безопасности на местном, региональном и всемирном уровнях. Межучрежденческая сеть приняла усовершенствованные минимальные оперативные стандарты безопасности и будет оказывать помощь каждой страновой группе в деле разработки требований безопасности, учитывающих специфику данной страны. Был достигнут значительный прогресс в области разработки стандартов и планов укрепления медицинской системы, чтобы она была в состоянии реагировать на критические инциденты, связанные с массовыми жертвами, в координации с медицинскими службами системы Организации Объединенных Наций. Был также достигнут прогресс в обеспечении безопасности воздушного движения.

11. Работа по совершенствованию минимальных оперативных стандартов безопасности и необходимость увеличения числа сотрудников служб безопасности в периферийных отделениях обуславливают значительные дополнительные расходы учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций. Только по состоянию на начало февраля 2004 года Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), Мировая продовольственная программа (МПП), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ), Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций (ФАО) и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) предусмотрели израсходовать в

течение следующего двухгодичного периода дополнительно около 51 млн. долл. США на меры по обеспечению безопасности. Нет сомнения в том, что учреждения, программы и фонды Организации Объединенных Наций должны будут делать и другие расходы по мере того, как они продолжают выявлять и финансировать все новые потребности в области безопасности, связанные с новыми угрозами и новыми стандартами безопасности для многих своих представительств и операций по всему миру, которые подвержены более серьезной угрозе.

12. В апреле 2004 года Генеральный секретарь представил Генеральной Ассамблее доклад (A/58/756), информирующий государства-члены о мерах, которые были приняты в целях укрепления безопасности, а также запрашивавший ресурсы на первый этап принятия неотложных необходимых мер по всему миру. Эти меры связаны с укреплением инфраструктуры безопасности и введением новых должностей сотрудников служб безопасности в местах службы, где степень риска высока. В ответ на это Генеральная Ассамблея в июне 2004 года санкционировала дополнительные расходы в размере примерно 85,9 млн. долл. США. Основная часть этих средств предназначалась для укрепления инфраструктуры в штаб-квартирах, но в то же время Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности получило санкцию на создание 29 дополнительных должностей международных сотрудников и 29 должностей местных сотрудников в периферийных отделениях, которые должны финансироваться на временной основе до тех пор, пока на пятьдесят девятой сессии не будет проведен обзор всей системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций, включая систему совместного несения расходов.

13. В том же докладе Генеральный секретарь сообщил также государствам-членам, что он представит пятьдесят девятой сессии просьбу о выделении дополнительных ресурсов. Этот запрос будет связан с выделением ресурсов на создание новой, объединенной, значительно усиленной системы обеспечения безопасности, которая предусматривает, в частности, существенное увеличение числа штатных должностей сотрудников служб безопасности в Центральных учреждениях и на местах.

III. Нынешняя система обеспечения безопасности

14. Основную ответственность за обеспечение безопасности и защиты сотрудников, их супруг и иждивенцев, а также имущества несут правительства принимающих стран. Генеральный секретарь по рекомендации Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности и уполномоченных определяет в каждом конкретном случае характер и масштабы мер безопасности, которые должны быть приняты Организацией Объединенных Наций, исходя из своего анализа конкретной ситуации. Организация Объединенных Наций всегда старается содействовать правительствам принимающих стран в выполнении их обязанностей в этой области и консультирует их соответствующим образом по вопросам, касающимся безопасности сотрудников Организации Объединенных Наций.

15. В настоящее время безопасность в системе Организации Объединенных Наций обеспечивается по линии четырех различных структур: Управление Ко

ординатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности; службы безопасности, входящие в состав миссий, осуществляемых под руководством Департамента операций по поддержанию мира; службы безопасности и охраны в Нью-Йорке, Вене, Женеве, международных трибуналах и региональных комиссиях; органы безопасности учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций.

А. Система обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на местах

16. Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности координирует деятельность служб безопасности Организации Объединенных Наций на местах. Координатор по вопросам безопасности подчиняется непосредственно Генеральному секретарю. В странах, где Организация Объединенных Наций осуществляет свою деятельность, за вопросы безопасности отвечает уполномоченный, который назначается Генеральным секретарем и подотчетен ему через Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Во многих странах эти функции поручаются координатору-резиденту Организации Объединенных Наций. С учетом состава персонала Организации Объединенных Наций в данной стране в качестве уполномоченных могут быть назначены также специальные представители Генерального секретаря, исполнительные секретари региональных комиссий или представители учреждений. Им оказывают помощь координаторы по вопросам безопасности на местах и консультативная группа по вопросам обеспечения безопасности, состоящая из представителей учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций в данном месте службы.

17. За политику, процедуры и программы работы служб безопасности Организации Объединенных Наций на местах отвечает Межучрежденческая сеть обеспечения безопасности. Она включает старших руководителей, отвечающих за вопросы безопасности в своих подразделениях, занимается обзором политики и процедур и следит за их осуществлением. Она делает рекомендации Комитету высокого уровня по вопросам управления, входящему в состав Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций. Координатор Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности отвечает за все вопросы политики и процедур, связанные с обеспечением безопасности сотрудников на местах, в том числе за выработку рекомендаций Генеральному секретарю по мерам обеспечения безопасности, включая эвакуацию. Обязанности персонала Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности в Центральных учреждениях заключаются в том, чтобы поддерживать местные отделения с помощью постоянных контактов и частых визитов.

18. В настоящее время Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности имеет в своем штате и держит в сфере своего технического надзора 129 международных сотрудников по координации вопросов безопасности на местах, которые финансируются из регулярного бюджета, и 30 таких сотрудников, которые финансируются донорами, в 64 из 146 стран, где назначен уполномоченный. Главная задача координаторов по вопросам безопасности на местах заключается в консультировании уполномоченных и их групп по вопросам обеспечения безопасности. Кроме того, такие

координаторы обязаны поддерживать связь с правительством и местными властями по вопросам безопасности, оценивать угрозы и риски в плане безопасности, разрабатывать и держать в готовности планы действий на случай чрезвычайных ситуаций, руководить передвижениями персонала, обеспечивать учебу по вопросам безопасности, сообщать обо всех ситуациях, в которых сотрудники Организации Объединенных Наций или их иждивенцы могут стать жертвами преступлений, проводить обследования и инспекции по вопросам безопасности и играть видную роль в кризисном регулировании.

19. Во многих случаях координаторы по вопросам безопасности на местах сталкиваются с огромными трудностями и подчас просто завалены работой, поскольку они стараются консультировать уполномоченных и группы по вопросам обеспечения безопасности и в то же время готовят оценки безопасности на местах с необходимой частотностью, глубиной анализа и сферой географического охвата. Кроме того, они должны постоянно давать рекомендации по вопросам безопасности многим подразделениям Организации Объединенных Наций. Когда перед Управлением Координатора по вопросам безопасности вставала необходимость направить в некоторые страны дополнительное число таких координаторов, оно было вынуждено забирать сотрудников из других стран, где степень риска несколько ниже, но все равно довольно высокая. В ситуациях, которые сложились в Анголе, Афганистане, Ираке, Сомали и Судане, приходилось направлять дополнительно до 20 координаторов по вопросам безопасности на местах. Это удавалось сделать только благодаря добровольным взносам или соглашениям о совместном несении расходов, которые заключались на страновом уровне и отнимали много времени. Из-за нехватки сотрудников служб безопасности на местах учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций вынуждены были также задействовать собственных сотрудников органов безопасности для обеспечения самого необходимого уровня защиты своим сотрудникам и операциям. Финансирование, набор, обучение и размещение этих дополнительных сотрудников усилиями Управления Координатора по вопросам безопасности, а также учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций отнимали по несколько месяцев, в результате чего в некоторых случаях срочные гуманитарные операции оказывались под серьезной угрозой. Несмотря на то, что в последнее время было выделено дополнительно 29 должностей международных сотрудников и 29 должностей местных сотрудников, необходимо в ближайшее время значительно увеличить число сотрудников служб безопасности на местах.

20. Набором и административным обслуживанием координаторов по вопросам безопасности на местах занимается Программа развития Организации Объединенных Наций от имени Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, тогда как повседневным руководством занимается Управление Координатора по вопросам безопасности. При нынешнем штатном расписании Административная секция этого Управления в Центральных учреждениях не в состоянии справиться со своими задачами, которые включают в себя отбор и технический надзор за деятельностью координаторов по вопросам безопасности на местах, оказание помощи координаторам по вопросам безопасности на местах в решении бюджетных вопросов и других вопросов материального обеспечения, а также прочие финансовые и административные функции. Передать эти функции другим организациям невозможно, поэтому этот участок необходимо укрепить, чтобы положить конец нынешнему

неприемлемому положению вещей, которое вынуждает координаторов по вопросам безопасности на местах уделять слишком много времени вопросам, не имеющим отношения к безопасности.

В. Операции по поддержанию мира

21. В настоящее время в Департаменте операций по поддержанию мира есть отдельная структура, занимающаяся вопросами безопасности гражданского персонала, участвующего в операциях Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Глава миссии, в помощь которому придан главный сотрудник по вопросам безопасности, отвечает за безопасность всего миротворческого персонала и подотчетен заместителю Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира, причем супруги и иждивенцы гражданских сотрудников миссий, проводимых Департаментом операций по поддержанию мира (в тех случаях, когда присутствие таких супругов и иждивенцев допускается), также входят в сферу компетенции Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности. Он по-прежнему отвечает за технические консультации, которые предоставляются Департаменту в Центральных учреждениях, и за оперативную поддержку. Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности проверяет сотрудников служб безопасности перед тем, как Департамент начинает набор таких сотрудников. Политические миссии Департамента по политическим вопросам, которые получают административную поддержку от Департамента операций по поддержанию мира, также входят в систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций на местах.

С. Службы безопасности и охраны в местах размещения Секретариата Организации Объединенных Наций

22. Службы безопасности и охраны работают самостоятельно в Нью-Йорке и в семи других отделениях Секретариата по всему миру (Женева, Вена, Найроби, Бангкок, Бейрут, Аддис-Абеба и Сантьяго), а также в местах нахождения международных трибуналов — в Гааге и Аруше. Эти органы обеспечивают безопасность и охрану сотрудников и помещений во всех местах службы. Кроме того, они обеспечивают личную охрану старших должностных лиц Организации Объединенных Наций. Другие организации системы Организации Объединенных Наций, а также ряд учреждений, программ и фондов Организации Объединенных Наций имеют аналогичные службы безопасности — это либо внутренние службы в их составе, либо сотрудники, работающие по контрактам.

23. Службы безопасности и охраны — это самостоятельные органы, у которых нет никакой единой структуры управления. Начальники таких служб подчиняются своему Генеральному директору или Исполнительному секретарю через их руководителей администрации. В Нью-Йорке Служба безопасности и охраны подчинена помощнику Генерального секретаря по централизованному вспомогательному обслуживанию в Департаменте по вопросам управления.

24. Задачи и функции структур Секретариата в различных штаб-квартирах близки по своей сути, однако практическая работа по их выполнению зависит

от стандартов, связанных с оперативными процедурами, практикой набора персонала, возможностями продвижения по службе, вознаграждением, техническим оснащением и стандартами учебы. Эти службы создали Сеть служб безопасности и охраны Организации Объединенных Наций в целях координации своей работы, выявления передового опыта и разработки оперативных стандартов. Сеть служб безопасности и охраны, которая проводит ежегодные встречи, проделала определенную полезную работу, такую, как недавно предпринятые усилия по рационализации и унификации оперативных процедур и стандартов. Предстоит еще проделать дополнительную работу в других функциональных областях, таких, как вопросы применения силы, проведение расследований, обеспечение безопасности конференций, пожарная безопасность, эвакуация из зданий и реагирование на бедствия. Эта работа требует полной отдачи сил со стороны специалистов, и она должна стать частью более широких усилий Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности.

25. Новая обстановка в плане безопасности заставила полностью пересмотреть требования к сотрудникам служб безопасности в Организации Объединенных Наций. В этих сложившихся во всем мире новых условиях Организация нуждается в эффективных и быстро адаптирующихся службах безопасности, оснащенных современными техническими средствами и умеющих пользоваться ими. На своей ежегодной встрече, которая проводилась в этом году, Сеть служб безопасности и охраны разработала новое описание требований к сотрудникам служб безопасности в расчете на сотрудников следующего поколения. Новое описание требований предусматривает согласование карьеры сотрудников служб безопасности с карьерой профессиональных сотрудников национальных правоохранительных органов. Это предполагает снижение возраста выхода в отставку для сотрудников низшего звена и введение правил, согласно которым продление контрактов и продвижение по службе будут зависеть от прохождения психологических и физических тестов. Для осуществления этих инициатив потребуются крупные изменения в стиле руководства сотрудниками служб безопасности, и надо будет, в частности, пересмотреть пенсионную систему, чтобы компенсировать более ранний выход в отставку. Надо будет также предусмотреть меры по оказанию помощи ныне работающим сотрудникам служб безопасности в деле повышения уровня их физической и технической подготовки на внутренних и внешних учебных курсах.

D. Учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций

26. В целях выполнения своих мандатов в условиях, когда обстановка в плане безопасности постоянно ухудшается, несколько учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций набирают и содержат собственных сотрудников служб безопасности. Задачи и функции учреждений, фондов и программ в рамках общей системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций как на уровне штаб-квартир, так и на местах излагаются в документе о рамках подотчетности (A/57/365). Во всех учреждениях, фондах и программах Организации Объединенных Наций имеются координаторы по вопросам безопасности, которые работают в штаб-квартирах, уделяя этим функциям все свое время или его часть. Они входят в состав Межучрежденческой сети обеспечения безопасности, обеспечивают технический надзор за дея

тельностью сотрудников служб безопасности данного учреждения на местах и находятся в постоянном контакте с Управлением Координатора по вопросам безопасности.

27. В настоящее время в различных точках работают 164 сотрудника служб безопасности, которые обслуживают конкретные учреждения. Почти все они работают в рамках МРР, УВКБ, ЮНИСЕФ, ПРООН, Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) и Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека (УВКПЧ). Эти сотрудники, которых принимают на работу в соответствии со стандартными согласованными критериями и которых проверяет Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, подчиняются руководителю службы безопасности в своем учреждении и в то же время сами оказывают содействие уполномоченному, согласуя свои действия с сотрудником по координации вопросов безопасности на местах по линии страновой межучрежденческой «ячейки безопасности». Основная задача сотрудников служб безопасности конкретных учреждений на местах заключается в том, чтобы консультировать представителя данного учреждения в этой стране и отвечать за обеспечение безопасности с учетом специфики деятельности данного учреждения. Иногда некоторые сотрудники служб безопасности таких учреждений выделяются в помощь координаторам по вопросам безопасности на местах или же выполняют их функции в периоды их отсутствия. Эксперты по вопросам безопасности из учреждений, фондов и программ вместе с Управлением Координатора по вопросам безопасности участвуют во временных перемещениях, обусловленных чрезвычайными обстоятельствами, и вместе с сотрудниками канцелярии Управления Координатора по вопросам безопасности в Центральных учреждениях участвуют в реализации проектов, осуществляемых под руководством Межучрежденческой сети обеспечения безопасности, и в совместных выездах на места.

28. Учреждения нанимают собственных сотрудников по вопросам безопасности отчасти потому, что Управление Координатора по вопросам безопасности не в состоянии предоставить необходимое число сотрудников служб безопасности в особо опасных районах, но главным образом потому, что необходимо удовлетворить особые потребности, такие, как защита автоколонн с гуманитарными грузами или обеспечение безопасности в лагерях беженцев. Лишь немногие учреждения в состоянии нанимать собственных сотрудников служб безопасности, а подавляющее большинство учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций не может этого делать. Поэтому обязанности сотрудников служб безопасности, работающих на местах в интересах данного учреждения, выполняют координаторы по вопросам безопасности на местах, которые — особенно в районах повышенной опасности — явно перегружены работой.

IV. Необходимость дальнейших изменений

29. Хотя у каждой системы безопасности, используемой Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, Департаментом операций по поддержанию мира, отделениями Секретариата, а также учреждениями, фондами и программами, есть свои функции, возможности и задачи, принимаемые сейчас Организацией Объединенных Наций меры

по обеспечению безопасности характеризуются рядом недостатков общесистемного характера. Эти недостатки с точки зрения структуры и потенциала приводят к значительному ограничению способности Организации Объединенных Наций как системы реагировать адекватным и эффективным с точки зрения затрат образом на существующие сейчас угрозы и риски.

30. Система Организации Объединенных Наций не способна пока проводить оценки угроз и рисков в плане безопасности и осуществлять своевременное всеобъемлющее планирование последующей деятельности ни на глобальном уровне, ни на уровне отдельных стран. Хотя в деле совершенствования используемой на местах методики оценки угроз и рисков в плане безопасности достигнут существенный прогресс, сохраняются значительные трудности с предоставлением уполномоченным должностным лицам результатов всеобъемлющих, систематических и своевременных оценок обстановки на местах, а также с оказанием им поддержки со стороны Центральных учреждений. В результате Организация не в состоянии эффективно выверять меры по обеспечению безопасности, принимаемые в ответ на постоянно изменяющуюся ситуацию на местах.

31. В настоящее время Организация Объединенных Наций с ее раздробленной системой безопасности сталкивается со все более комплексными и изощренными угрозами. Разработкой политики и оценкой угроз в Управлении Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности сейчас занимаются выкраивающие на это служебное время сотрудники-исполнители, загруженные текущей работой и вынужденные часто ездить в командировки, в связи с чем Управление не в состоянии выполнять эти ключевые технические функции на таком качественном уровне, который необходим на данном этапе для оказания поддержки уполномоченным, сотрудникам по вопросам безопасности и персоналу на местах. Как отметила группа по оценке в 2003 году, те, кто хотят совершить нападения на Организацию Объединенных Наций, используют сейчас новые методы и будут искать зазоры и нестыковки внутри системы. В связи с этим существует потребность в том, чтобы оценкой угроз и рисков в плане безопасности соответствующие сотрудники занимались полный рабочий день и чтобы обеспечивалось дальнейшее повышение профессионального уровня персонала, отвечающего за безопасность.

32. С некоторой оговоркой в отношении Департамента операции по поддержанию мира можно сказать, что Организация Объединенных Наций не в состоянии своевременно реагировать на возникающие на местах новые потребности в плане безопасности. В рамках действующей в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности Департамент операции по поддержанию мира является единственной структурой, где есть специальное подразделение по комплектованию сил и возможность, пусть и ограниченная, оперативно реагировать на чрезвычайные происшествия. Службы безопасности и охраны вынуждены функционировать в рамках ограничений, обусловленных длительными бюджетными и кадровыми процедурами, кроме того, в случае возникновения необходимости быстрого реагирования Управление Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, а также учреждения, фонды и программы вынуждены полагаться на услуги временно прикомандированных сотрудников или средства, предоставляемые донорами. В результате отважные сотрудники Организации Объединенных На

ций, решающие неотложные гуманитарные и иные задачи на местах, подвергаются огромному риску.

33. Как и в ситуации с предотвращением несчастных случаев эффективность мер безопасности оценивается лишь по самому слабому звену в общей цепи, которую образуют хорошо отлаженные системы и меры строгого контроля. Несмотря на прошлогодние события, упущения в деле обеспечения безопасности на местах по-прежнему являются серьезной и широко распространенной проблемой. По этой причине крайне важно иметь гораздо более эффективный потенциал по централизованному контролю и оценке в виде подразделения, которое подчинялось бы непосредственно старшему должностному лицу Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, с тем чтобы была возможность без дальнейших задержек выявлять проблемы в плане безопасности и предпринимать более энергичные, целенаправленные и эффективные усилия по их скорейшему решению.

34. Хотя меры, принятые Генеральной Ассамблеей, Секретариатом, а также учреждениями, фондами и программами Организации Объединенных Наций после августа 2003 года, привели к значительному повышению готовности реагировать на угрозу непосредственного нападения на помещения штаб-квартир, по-прежнему необходимо осуществить серьезные организационные изменения, с тем чтобы оказать поддержку персоналу на местах, где, как можно утверждать, существует наибольшая угроза. Группа Ахтисаари и результаты других недавно проведенных исследований, включая рекомендации старшего советника по управлению процессом преобразований, указывают на наличие в рамках всей действующей в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности одних и тех же слабых мест: нехватка ресурсов; неадекватный централизованный контроль за этими ресурсами; распределение обязанностей по обеспечению безопасности между различными структурами, которые недостаточно четко координируют свою деятельность, резко возросший объем работы, связанной с обеспечением безопасности; недоукомплектованность всех подразделений, занимающихся вопросами безопасности; неадекватный потенциал, необходимый для оценки угроз и рисков в плане безопасности; недостаточный учебный потенциал и отсутствие внимания к вопросам служебного роста сотрудников по вопросам безопасности. Эти слабые места необходимо устранить.

35. В то же самое время Организация Объединенных Наций не может допустить, чтобы у нее выработалось «бункерное мышление». Деятельность Организации должна продолжаться, несмотря на возросшую угрозу. Персонал Организации Объединенных Наций, особенно учреждений, занимающихся оказанием гуманитарной помощи и вопросами развития, должен иметь доступ к людям, оказавшимся в уязвимом положении, а эти люди должны иметь доступ к Организации Объединенных Наций. Универсальной гарантии безопасности нет, и какая-то степень риска неизбежна. Однако этот риск можно и должно сводить к минимуму. Управление по координации гуманитарной деятельности в консультации с Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности и рядом учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций подготовило концептуальный документ по стратегиям осуществления в районах повышенной опасности гуманитарной деятельности с учетом необходимости управлять рисками. Организацией Объединенных Наций уже приняты меры, призванные уменьшить подверженность ее

персонала ситуациям, где степень риска чрезвычайно высока. К числу некоторых из принятых в этом направлении мер относятся: сокращение численности международного персонала с более широким привлечением национальных кадров; осуществление поддержки программ из соседних стран; и использование общих служб. Эти меры принесут свою пользу, однако, для того чтобы сотрудники Организации Объединенных Наций могли решать возложенные на них задачи по оказанию помощи уязвимому населению, им должна оказываться максимально эффективная поддержка в плане обеспечения безопасности. Для этого нужны адекватные ресурсы, необходимые для обеспечения безопасности, компетентные профессиональные кадры, отвечающие за безопасность, четкая политика и стандарты, экспертная оценка угроз и рисков в плане безопасности и подотчетность на всех уровнях. Для достижения этой цели Организация Объединенных Наций должна располагать значительной поддержкой со стороны государств-членов, с тем чтобы она могла осуществлять свои программы в условиях возникновения новых угроз.

V. Предложения по усилению и объединению системы обеспечения безопасности

A. Цели изменений

36. Цель действующей в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности заключается в создании условий для действенного и эффективного осуществления программ и мероприятий при обеспечении, на приоритетной основе, охраны, безопасности и благополучия персонала. В интересах решения вопросов и устранения недостатков, о которых говорится в настоящем докладе, а также усиления и объединения действующей в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности, предлагаемые изменения преследуют следующие цели:

а) содействовать бесперебойному осуществлению системой Организации Объединенных Наций предусмотренных ее мандатом мероприятий путем разработки инновационных концепций деятельности как в районах повышенного риска, так и в тех районах, в которых Организация Объединенных Наций на регулярной основе осуществляет свою деятельность, за счет более эффективного приведения мер безопасности в соответствие с существующими условиями, определяемыми с помощью своевременных и регулярных оценок угроз и рисков в плане безопасности; за счет обеспечения унифицированного и всеобъемлющего реагирования на чрезвычайные происшествия; за счет разработки и внедрения стратегий, методологий и процедур обеспечения безопасности, которые были бы всеобъемлющими, обновляемыми и хорошо понятными; и, что важнее всего, за счет обеспечения принятия на местах более энергичных и последовательных мер в плане предоставления консультации, оказания помощи и обеспечения присутствия;

б) повысить калибр и эффективность деятельности всех сотрудников Организации Объединенных Наций, отвечающих за безопасность, путем более организационно оформленного, комплексного и всеобъемлющего управления людскими ресурсами, включая подготовку кадров и регулирование развития карьеры.

37. Для достижения этих целей Генеральный секретарь предлагает усилить действующую в Организации Объединенных Наций систему обеспечения безопасности и создать новый директорат по вопросам безопасности, объединив в рамках одной организационной структуры существующее Управление координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, службы безопасности и охраны и компонент по вопросам безопасности в составе миссий, осуществляемых под руководством Департамента операций по поддержанию мира. Этот Директорат обеспечит применение общих стратегий и стандартов в области безопасности. Он будет также располагать существенным потенциалом, который позволит Организации Объединенных Наций резко улучшить качество и расширить сферу охвата мер в области безопасности. В свою очередь это приведет к усилению способности Организации эффективно и действительно осуществлять свою работу при обеспечении безопасности и охраны персонала, направляемого в различные части мира. Круг ведения и функции Директората изложены в разделе С ниже. Текущие решения по вопросам безопасности будут по-прежнему приниматься децентрализованно. Поэтому решения по вопросам безопасности в отделениях на местах будут по-прежнему приниматься Уполномоченным в консультации с группой по обеспечению безопасности и специалистами в области безопасности. Решения по вопросам безопасности в отношении персонала Секретариата, работающего в Вене и Женеве, будут приниматься генеральными директорами в консультации с начальниками служб безопасности и охраны в этих местах службы. Что касается региональных комиссий, а также Найроби, то решения по вопросам безопасности будут по-прежнему приниматься в рамках существующей системы обеспечения безопасности на местах.

В. Усиленный потенциал на страновом уровне

38. В Организации Объединенных Наций рамки подотчетности представляют собой децентрализованную модель. Уполномоченный будет и впредь полностью подчиняться Генеральному секретарю и отчитываться перед ним за вопросы обеспечения безопасности и охраны всего персонала Организации Объединенных Наций в том или ином месте службы. В районах повышенной опасности могут применяться дополнительные руководящие принципы и процедуры контроля.

39. Ввиду того, что уполномоченные несут главную ответственность за весь персонал Организации Объединенных Наций, политика Генерального секретаря будет заключаться в том, чтобы обязанности этих сотрудников в местах службы возлагались на старшее должностное лицо Организации Объединенных Наций. Уполномоченному будет разрешаться делегировать некоторые из своих обязанностей в вопросах безопасности соответствующим заместителям, однако он или она будут всегда нести общую ответственность и обеспечивать подотчетность. Уполномоченный будет отчитываться перед Директоратом по вопросам безопасности по всем связанным с безопасностью вопросам, касающимся всего гражданского персонала Организации Объединенных Наций в стране. Однако при выработке любых рекомендаций или решений, которые могли бы затронуть проведение в той или иной стране миротворческой операции, необходимо осуществлять тесную координацию с заместителем Генерального секретаря по операциям по поддержанию мира с тем, чтобы удовлетво

рительное требование в отношении комплексного подхода, о котором говорится в пункте 54 ниже. Любые разногласия будут доводиться до сведения Генерального секретаря, за которым останется принятие окончательного решения.

40. Директорат по вопросам безопасности будет назначать старшее должностное лицо в стране Страновым советником по вопросам безопасности. Страновой советник по вопросам безопасности будет нести оперативную ответственность за всех работающих в этом месте службы сотрудников Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности, включая сотрудников по вопросам безопасности из других учреждений и группы по обеспечению личной охраны. Нанятые учреждениями сотрудники по вопросам безопасности будут работать под началом Странового советника по вопросам безопасности, но при этом будут по-прежнему подчиняться своим соответствующим организациям. Советник будет подчиняться непосредственно Уполномоченному, а через Уполномоченного — Директорату по вопросам безопасности. Это позволит объединить все страновые программы по вопросам безопасности под началом одного должностного лица, обеспечив при этом единое управление и строгую подотчетность. Предлагается, чтобы класс должностей страновых советников по вопросам безопасности отражал эти полномочия и уровень ответственности.

41. Для того чтобы реагировать на усилившиеся угрозы, с которыми сталкивается сейчас Организация, необходимо обеспечить адекватный охват в нынешних местах службы и способность реагировать на чрезвычайные ситуации. В любом периферийном месте службы, где существует хоть какой-то реальный или потенциальный риск, должен быть профессиональный сотрудник по вопросам безопасности. Сотрудники по вопросам безопасности на местах назначаются исходя из оценки угроз и рисков в плане безопасности в отношении конкретного места службы, а также с учетом масштабов и сложности операций по обеспечению безопасности. Какие-то операции, в силу их масштабов или сложности, могут потребовать участия большего числа сотрудников по вопросам безопасности, чем другие. Необходимо также располагать ограниченным потенциалом, для того чтобы можно было бы в случае возникновения чрезвычайной ситуации быстро переводить сотрудников по вопросам безопасности из одного места в другое. Для удовлетворения этого требования необходимо значительно увеличить численность международных сотрудников по вопросам безопасности. Создание дополнительных постов позволит Директорату направлять сотрудников по вопросам безопасности и вспомогательный персонал в 33 страны, где в настоящее время нет сотрудников по координации вопросов безопасности на местах и где охват больше не должен ограничиваться периодическими поездками сотрудников по координации вопросов безопасности на местах, прикомандированных к другим местам службы в регионе. В целом предлагаемые меры по обеспечению базового охвата позволят стабилизировать ситуацию с укомплектованностью персоналом по вопросам безопасности, обеспечат оказание регулярной поддержки уполномоченным во всех периферийных местах службы и позволят создать ограниченный потенциал для быстрого реагирования. Благодаря этому сотрудники по вопросам безопасности могут более эффективно осуществлять оценки угроз и рисков в плане безопасности, посещать в странах районы за пределами столиц в рамках осуществления своих оценок обстановки на местах и обеспечивать более действенную поддержку гуманитарных операций Организации Объединенных Наций.

42. Помимо обеспечения базового охвата на местах, время от времени возникают ситуации, характеризующиеся такой сложностью, географическими рамками, реальными или потенциальными рисками и необходимостью обеспечить сохранение присутствия Организации Объединенных Наций, когда требуется в стране наличие более мощного потенциала, включая выделение дополнительных сотрудников по вопросам безопасности и соответствующего оборудования, в интересах обеспечения того, чтобы меры безопасности стали неотъемлемой частью усилий по осуществлению программ и чтобы была налажена обязательная специальная подготовка всех сотрудников. Эти дополнительные функции в настоящее время финансируются за счет доноров.

43. Этот критически важный дополнительный потенциал в области безопасности больше не должен зависеть от выделения средств донорами. В связи с этим рекомендуется уполномочить Директорат по вопросам безопасности создать резерв транспортных средств, оборудования связи и имущества, необходимого для обеспечения функционирования оперативного центра, организации учебной подготовки и привлечения сотрудников по координации по вопросам безопасности на местах сроком на один год. Если возникнет потребность в задействовании этих ресурсов, Директорат по вопросам безопасности будет иметь полномочия, ввиду возникновения «непредвиденной и чрезвычайной ситуации», на затрату необходимых ресурсов для набора дополнительного персонала и пополнения резерва оборудования. Для этого необходимо внести соответствующие изменения в существующий порядок предоставления Генеральной Ассамблеей полномочий на то, чтобы произвести такие расходы; конкретные предложения на этот счет будут отражены в добавление к настоящему докладу. В том случае, если в том же районе впоследствии будет развертываться политическая или миротворческая миссия Организации Объединенных Наций, расходы в связи с наращиванием дополнительного потенциала будут отнесены к бюджету миссии. В отсутствие миротворческой или политической миссии Организации Объединенных Наций Директорат по вопросам безопасности будет изыскивать необходимые ресурсы в рамках обычного финансового процесса и ежегодного анализа эффективности, с тем чтобы обеспечивать наличие любого дополнительного потенциала в течение необходимого срока. Такой подход к покрытию непредвиденных расходов позволит удовлетворять оперативные потребности в плане обеспечения безопасности и при этом значительно снизить потребность в дополнительных штатных должностях.

44. Хотя предлагаемое в настоящем докладе расширение штатов сотрудников по вопросам безопасности позволит более эффективно осуществлять перевод сотрудников на новое место службы в рамках быстрого реагирования на возникновение чрезвычайной ситуации, будет всегда трудно предугадывать, какого рода новые потребности будут возникать на местах и на какой срок. Поэтому будет важно обеспечить, чтобы Директорат по вопросам безопасности вел и даже расширял резервный список опытных сотрудников по вопросам безопасности. Важной функцией усиленного Директората по вопросам безопасности будут управление этим «резервом первой очереди» сотрудников по вопросам безопасности и постановка перед ними соответствующих задач.

С. Усиленный потенциал в Центральных учреждениях

45. Без более эффективной поддержки со стороны Центральных учреждений более широкое присутствие на местах не позволит достичь поставленной цели, заключающейся в проведении оценок в плане безопасности, организации учебной подготовки, создании информационных сетей и вынесении руководителям рекомендаций в отношении того, как лучше осуществлять программы в условиях нестабильной обстановки. Новый Директорат по вопросам безопасности позволит вырабатывать общую политику и стандарты в области безопасности, обеспечит централизованную оценку угроз и рисков в плане безопасности, позволит осуществлять оперативную и техническую поддержку подразделений по вопросам безопасности в штаб-квартирах и отделениях на местах, обеспечит контроль за соблюдением, позволит расширить возможности в плане подготовки кадров и обеспечит единый подход к набору персонала по вопросам безопасности и регулированию развития карьеры. Для того чтобы Директорат смог выполнять возложенные на него непростые функции, помимо предлагаемого значительного увеличения численности сотрудников по вопросам безопасности на местах, ему потребуется значительное количество новых постов сверх тех, которые есть в объединяемых подразделениях Секретариата.

46. Новый Директорат по вопросам безопасности обеспечит наличие эффективной и полностью отлаженной системы обеспечения безопасности за счет разработки стратегий, политики и планов в области обеспечения безопасности и за счет координации их осуществления всеми элементами, образующими действующую в Организации Объединенных Наций систему обеспечения безопасности.

47. Предлагаемая структура нового Директората по вопросам безопасности призвана выполнять следующие принципиально важные функции:

- а) поддержка и обеспечение эффективного осуществления деятельности Организации Объединенных Наций посредством последовательного, эффективного и своевременного реагирования на все угрозы и другие чрезвычайные ситуации, связанные с безопасностью;
- б) обеспечение эффективной минимизации рисков посредством выработки в рамках единой общесистемной методологии скоординированного механизма оценки угроз и рисков в плане безопасности;
- в) разработка в рамках всей системы Организации Объединенных Наций высококачественных и передовых руководящих принципов, стандартов и оперативных процедур в области безопасности в целях обеспечения надлежащей стандартизации;
- г) поддержка усилий по реализации и контролю за соблюдением этих руководящих принципов, стандартов и оперативных процедур в области безопасности;
- е) обеспечение наиболее эффективного с точки зрения затрат выделения и набора сотрудников по вопросам безопасности за счет эффекта масштаба и централизованных процедур набора, отбора и подготовки кадров, их направления к месту службы и развития их карьеры.

48. Структура нового Директората по вопросам безопасности будет разработана таким образом, чтобы она отражала эти организационные задачи. Для этого потребуются одни компоненты создать, а другие — укрепить. Предлагается, чтобы новый Директорат возглавлял заместитель Генерального секретаря, которому помогал бы помощник Генерального секретаря по операциям по обеспечению безопасности. В нем будет три оперативных отдела, каждый из которых будет возглавлять сотрудник класса Д-2.

49. Заместитель Генерального секретаря по вопросам безопасности будет отвечать за охрану и безопасность более 100 000 сотрудников Организации Объединенных Наций и порядка 300 000 иждивенцев в более 150 местах службы, многие из которых считаются районами повышенного риска. Как уже говорилось выше, степень угрозы, которой подвергается Организация Объединенных Наций, возросла экспоненциально. В связи с этим следует столь же резко увеличить объем ресурсов, необходимых для ослабления этой угрозы и продолжения операций. Руководитель Директората должен быть в ранге заместителя Генерального секретаря, учитывая его общие функции в условиях, характеризующихся новыми угрозами, значительное число подчиненных и большой объем ресурсов, за которые он или она будет отвечать, а также специальные знания и опыт, которыми должно обладать лицо, занимающее этот пост. Это позволит также ему/ей иметь вес в системе Организации Объединенных Наций и в контактах с государствами-членами на самых высоких уровнях. Заместитель Генерального секретаря и его/ее непосредственная канцелярия будут отвечать за общее управление действующей в Организации Объединенных Наций системой обеспечения безопасности, выработку политики и рекомендаций в области безопасности для Генерального секретаря и в целом за обеспечение охраны и безопасности персонала Организации Объединенных Наций и его иждивенцев. Под началом заместителя Генерального секретаря будут также работать Директор по региональным операциям и Директор по административным вопросам и поддержке на местах и Директор служб безопасности и охраны в Центральных учреждениях.

50. Ввиду широкого круга обязанностей заместителя Генерального секретаря в масштабах всей системы, необходимости поддерживать внешние контакты, численности персонала и круга ведения Директората и необходимости обеспечивать преемственность во время отпуска или других отлучек заместителю Генерального секретаря будет помогать помощник Генерального секретаря, который будет выполнять функции его заместителя и заниматься в основном обеспечением внутреннего функционирования Директората и его повседневным руководством.

51. Директорат по вопросам безопасности будет иметь специальное подразделение по проведению проверок и контролю за соблюдением, которое будет подчиняться непосредственно заместителю Генерального секретаря. Проводимые им проверки должны охватывать все подразделения Организации Объединенных Наций, включая места расположения штаб-квартир и миссии Департамента операций по поддержанию мира. Эти проверки будут проводиться основными группами, создаваемыми для работы в нескольких миссиях, которым, по необходимости, могут придаваться соответствующие сотрудники из оперативных подразделений. Группы проверки должны помогать местам службы применять руководящие принципы и стандарты в области безопасности, такие, как минимальные оперативные стандарты безопасности, осуществлять проце

дуры допуска в системе безопасности, организовывать обязательную учебную подготовку и т.д. Директорат должен быть также готовым к тому, чтобы обеспечивать соблюдение стандартов и выносить рекомендации в отношении необходимых мер в случае несоблюдения. В особо вопиющих случаях такие меры могут включать в себя отправку с места службы сотрудников, не соблюдающих предъявляемые требования, и замену представителей учреждения и уполномоченных.

52. Сотрудникам Организации Объединенных Наций должна быть также обеспечена стабильно высокая степень охраны и безопасности в соответствии с четко сформулированными и понятными руководящими принципами и стандартами в области безопасности. Энергичные усилия по формулированию такой политики предпринимаются в рамках Межучрежденческой сети обеспечения безопасности и служб безопасности и охраны, в результате чего, например, стали шире признаваться минимальные оперативные стандарты безопасности. Однако предстоит сделать больше. Будет также создано подразделение по политике, планированию и координации, которое будет подчиняться непосредственно заместителю Генерального секретаря. Оно будет внедрять общие руководящие принципы и стандарты во всех подразделениях, входящих в систему обеспечения безопасности. Оно будет выполнять функции небольшого секретариата Межучрежденческой сети обеспечения безопасности и отвечать за разработку и обновление Руководства по вопросам безопасности на местах и все специализированные директивы по вопросам безопасности.

Директор по региональным операциям

53. Директор по региональным операциям будет руководить работой пяти региональных секторов и занятых в них сотрудников. Эти сектора станут в Центральных учреждениях координационными пунктами для всех периферийных мест службы и будут обеспечивать их основную оперативную и техническую поддержку. Подразделение по региональным операциям будет отвечать за повседневную координацию с отделениями на местах мероприятий по обеспечению безопасности, реагирование на все инциденты, связанные с безопасностью, направление, в случае необходимости, на места сотрудников для оказания содействия Уполномоченному, расследование гибели сотрудников в результате злоумышленных действий, оказание содействия в урегулировании ситуаций, связанных с захватом заложников, и принятие надлежащих мер в случае ареста и задержания сотрудников. Ожидается, что сотрудники этих секторов будут часто совершать поездки в курируемые ими регионы для ознакомления с оперативной обстановкой. Директор по региональным операциям будет также организовывать специальные круглосуточные дежурства, с тем чтобы у Директората было собственное круглосуточно работающее подразделение по предупреждению и реагированию на возникновение вопросов, связанных с безопасностью, на местах и в местах расположения штаб-квартир.

54. Директор по региональным операциям будет также руководить работой подразделения по анализу угроз и рисков в составе сотрудников, которые будут заниматься только этим и тесно координировать свою работу с региональными секторами. Группа Ахтисаари назвала отсутствие такого специального подразделения основным организационным просчетом. Хотя Управление координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности успешно разработало методологию управления рисками в области безопасности для ис

пользования на местах, в Центральных учреждениях нет специального подразделения, обеспеченного необходимыми ресурсами, которое занималось бы оценкой угроз и рисков в плане безопасности. Это подразделение будет отвечать за сбор, анализ и распространение информации об угрозах и рисках, которая поступает от страновых отделений, других подразделений системы Организации Объединенных Наций (таких, как Департамент операций по поддержанию мира, Департамент по политическим вопросам, Управление по координации гуманитарной деятельности и учреждения, фонды и программы Организации Объединенных Наций), правительств государств-членов, а также из других соответствующих источников, включая неправительственные организации. Хотя Департамент операций по поддержанию мира больше не будет производить самостоятельный набор сотрудников по вопросам безопасности, абсолютно необходимо, чтобы сотрудники по вопросам безопасности, набираемые Директоратом по вопросам безопасности, действовали на интегрированной основе в поддержку мер безопасности, принимаемых в рамках миротворческих миссий. Одно из подразделений Директората по вопросам безопасности предполагается разместить в Департаменте операций по поддержанию мира для оказания содействия повседневному решению вопросов безопасности в рамках миссий, осуществляемых по линии Департамента. Посты в этом подразделении будут финансироваться с помощью вспомогательного счета операций по поддержанию мира.

Директор по административным вопросам и поддержке на местах

55. Директор по административным вопросам и поддержке на местах будет осуществлять централизованное руководство процессом набора, отбора и найма международных сотрудников категории специалистов, занимающихся вопросами безопасности, в соответствии с руководящими принципами и стандартами Организации Объединенных Наций. Это позволит Директорату эффективнее переводить сотрудников из одного места службы в другое в соответствии с существующими у Организации потребностями. Для достижения этих целей необходимо делегировать Директорату полномочия в отношении набора и назначения сотрудников по вопросам безопасности вне зависимости от того, где они находятся. Особое внимание следует также уделять развитию карьеры. В большинстве случаев сотрудники по вопросам безопасности должны наниматься на должности начального уровня, после чего им следует постепенно давать более ответственные задания в рамках всех системы обеспечения безопасности, в том числе обеспечивать сочетание заданий в штаб-квартирах и на местах и организовывать их учебную подготовку к выполнению самых разных функций в сфере безопасности, включая специализированные функции в области безопасности, выполняемые гуманитарными учреждениями. Цель системы развития карьеры будет состоять в подготовке специалистов по вопросам безопасности широкого профиля, которые имеют за плечами подготовку и разнообразный опыт, позволяющие им выполнять сложные обязанности по руководству системой безопасности в рамках масштабных и сложных операций на местах и на ответственных постах сотрудников по вопросам безопасности на местах и в штаб-квартирах. Речь, безусловно, идет о том, что, прежде чем можно будет создать полностью сформированный корпус, потребуется переходный период, поскольку для полного достижения этой цели нужно время.

56. Директор по административным вопросам и поддержке на местах будет руководить работой подразделения материально-технического обеспечения, которое будет отвечать за приобретение автотранспортных средств, оборудования связи и конторского оборудования для сотрудников по координации вопросов безопасности на местах. Это позволит обеспечить более высокий уровень операционной совместимости и даст эффект масштаба, будет способствовать более эффективной эксплуатации закупленного оборудования на протяжении его жизненного цикла, а также позволит создать и поддерживать небольшой резерв для реагирования на чрезвычайные ситуации. Можно также ожидать его более активного участия в усилиях по содействию общесистемным закупкам и эксплуатации оборудования, связанного с системой безопасности, в тех случаях, когда это практически осуществимо и рентабельно.

57. Поскольку Директорат по вопросам безопасности должен будет разрабатывать и вести специализированные базы данных, а также поддерживать существующий веб-сайт, посвященный вопросам безопасности, в предлагаемую структуру Отдела по административным вопросам и поддержке на местах включена секция информационных систем.

58. Директор по административным вопросам и поддержке на местах будет также отвечать за руководство осуществлением на регулярной основе последовательной программы подготовки по вопросам безопасности, рассчитанной на многих клиентов; таких, как сотрудники по вопросам безопасности в штаб-квартирах и периферийных местах службы, уполномоченные и группы по обеспечению безопасности, а также за организацию подготовки по вопросам безопасности всего персонала Организации Объединенных Наций. Следует отрегулировать и согласовать содержание всех учебных программ по вопросам безопасности и предъявляемые к ним требования. Необходимо также уделить особое внимание содержанию и структуре учебных программ исходя из результатов анализа потребностей в конкретной квалификации и учебной подготовке и с учетом последовательных стандартов, применяемых в работе как в целом, так и в конкретных странах. Поэтому секция по политике и стандартам учебной подготовки будет состоять из небольшой группы руководителей учебных программ, вспомогательного персонала, занимающегося разработкой и распространением комплектов учебных материалов, и нескольких групп инструкторов, задействованных на этих курсах. Мобильные учебные группы будут также организовывать крупные учения по отработке действий на случай возникновения серьезных инцидентов в зонах повышенного риска в целях подготовки персонала к работе в ситуациях, связанных с устранением последствий стихийных бедствий, захватом заложников, пожарами, чрезвычайными ситуациями и эвакуациями. Что касается других потребностей, связанных с учебной подготовкой, то речь идет об организации вводно-ознакомительных курсов для недавно набранных сотрудников по вопросам безопасности на местах, подготовке страновых советников по вопросам безопасности, подготовке участников миссий Департамента операций по поддержанию мира по вопросам безопасности, подготовке сотрудников, обеспечивающих личную охрану, и другой специализированной подготовке. Директорат установит тесные связи с учреждениями, фондами и программами, где уже есть потенциал, и будет направлять работу по подготовке для них учебных модулей по вопросам безопасности. Это поможет также обеспечить, чтобы безопасность стала одним из компонентов целого ряда других программ и чтобы учебные модули по вопросам безопасно

сти были точными и соответствовали политике, процедурам и практике в сфере безопасности. Будут приниматься меры к тому, чтобы не допускать дублирования учебной подготовки и обеспечивать ее организацию на более профессиональном уровне с использованием системного подхода, основанного на имеющихся потребностях и ориентированного на достижение конкретных результатов.

Директор служб безопасности и охраны

59. Директор служб безопасности и охраны будет руководить работой Службы безопасности и охраны в Нью-Йорке и обеспечивать стратегическое, оперативное и общее техническое руководство службами безопасности и охраны в Нью-Йорке и других местах расположения штаб-квартир по всему миру. При канцелярии Директора будет создано подразделение по координации мероприятий по охране, с тем чтобы на систематической и скоординированной основе удовлетворять растущие потребности в выделении групп по обеспечению личной охраны. Решения в отношении развертывания и укомплектования групп по обеспечению личной охраны будут приниматься на основе всесторонних оценок угроз и рисков в плане безопасности. Службы безопасности и охраны в других местах службы сохраняют за собой текущие оперативные функции и будут подчиняться своим соответствующим генеральным директорам или исполнительным секретарям, которые будут выполнять функцию уполномоченных и действовать в тесном контакте с руководителями их административных служб.

VI. Финансирование мероприятий по обеспечению безопасности из регулярного бюджета

60. Серьезность нынешней обстановки в плане безопасности и масштабы угроз, с которыми сталкивается Организация, требуют по-новому взглянуть на порядок финансирования в Организации Объединенных Наций мероприятий по обеспечению безопасности. Как отмечается в предыдущем докладе (A/58/756), нынешний порядок совместного несения расходов был установлен резолюцией 56/255 Генеральной Ассамблеи. Это решение основывалось на принципах и процедурах, в соответствии с которыми действующая в Организации Объединенных Наций система обеспечения безопасности на местах несла коллективную ответственность за безопасность и охрану ее персонала. В соответствии с этим расходы в рамках деятельности на местах, понесенные либо на местах, либо в местах расположения штаб-квартир по линии оказания оперативной поддержки, распределяются на пропорциональной основе. Основные расходы в связи с управлением и руководством действующей в Организации Объединенных Наций системой обеспечения безопасности на местах несет Организация Объединенных Наций. Связанная с этим формула совместного несения расходов основана на численности сотрудников Организации Объединенных Наций, которые посещают или направляются в страны, не являющиеся членами Организации экономического сотрудничества и развития, и поэтому, предположительно, нуждаются в некоторой дополнительной защите со стороны действующей в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности на местах. Данные о направляемом персонале собираются каждый второй год на основе опроса, проводимого секретариатом Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций от

имени Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности.

61. Как показывает накопленный на сегодняшний день опыт, существует серьезная озабоченность по поводу финансирования компонента Управления Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности в составе действующей сейчас в Организации Объединенных Наций системы обеспечения безопасности на местах на основе совместного несения расходов по регулярному бюджету и добровольных взносов со стороны государств-членов. На практике при совместном несении расходов участвующие учреждения, фонды и программы должны были полагаться на добровольные взносы для покрытия начисленной им доли расходов, связанных с обеспечением безопасности. Функции по обеспечению безопасности должны финансироваться на регулярной, предсказуемой и долгосрочной основе.

62. При совместном несении расходов возникали и проблемы практического свойства. Этот механизм является трудоемким, требующим проведения каждые два года всесторонних обследований в масштабах всего мира. Участвующие организации ставят под сомнение результаты обследований и произведенное по их итогам распределение расходов, при этом понесенные расходы, как правило, возмещаются с задержками. Ряд учреждений также сталкивался с трудностями в прогнозировании и составлении точных смет распределяемых расходов, связанных с обеспечением безопасности, поскольку в течение значительного времени на этапе планирования точную сумму начисления вывести нельзя. Задолженность по взносам в одних случаях объясняется процессами принятия решений в участвующих организациях, а в других случаях — конкурирующими между собой приоритетами в условиях неопределенности ситуации с наличием финансовых средств, а нередко и их нехватки.

63. В этой связи Генеральный секретарь повторяет вынесенное им в начале года предложение (см. там же, пункт 20) о постепенной ликвидации нынешней системы совместного несения расходов. Безопасность является неперенным условием для эффективного осуществления программ и основной обязанностью государств-членов. Безопасность рекомендуется в максимальной степени обеспечивать с помощью единой системы, которая финансировалась бы в централизованном порядке из регулярного бюджета.

64. В качестве переходной меры первоначальные ассигнования, утверждаемые Генеральной Ассамблеей в рамках бюджета по программам на двухгодичный период 2004–2005 годов, будут по-прежнему подпадать под механизм совместного несения расходов. Однако в качестве первого шага к постепенной ликвидации нынешней системы совместного несения расходов потребности, связанные с созданием нового Директората по вопросам безопасности, а также дополнительные расходы, связанные с созданием новых постов сотрудников по вопросам безопасности на местах, о которых говорится в настоящем докладе, предлагается полностью финансировать из регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Из регулярного бюджета предлагается также финансировать и дополнительные потребности в размере 8 162 100 долл. США, связанные с Управлением Координатора Организации Объединенных Наций по вопросам безопасности в контексте доклада по первому этапу (A/58/756), который будет по-прежнему находиться на рассмотрении Генеральной Ассамблеи, о чем свидетельствует ее резолюция 58/295. Однако начиная с 2006 года все

связанные с Директоратом по вопросам безопасности расходы, включая расходы на создание всех постов сотрудников по вопросам безопасности на местах, будут финансироваться из регулярного бюджета.

65. В отношении организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций, но охватываемых действующей в Организации системой обеспечения безопасности на местах, включая Международную организацию по миграции, Европейский банк реконструкции и развития и Азиатский банк развития, нынешний механизм совместного несения расходов следует сохранить на неопределенный срок. Аналогичным образом, под механизм совместного несения расходов по-прежнему будут подпадать расходы по страхованию на случай злоумышленных деяний, поскольку этот страховой полис имеют не все организации системы Организации Объединенных Наций. Кроме того, будут по-прежнему действовать конкретные механизмы, созданные в Нью-Йорке и в Вене для распределения расходов, связанных с центральными службами безопасности и охраны, между Организацией Объединенных Наций и другими базирующимися в этих двух местах службы учреждениями ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА, Управления Организации Объединенных Наций по обслуживанию проектов (ЮНОПС), Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Организации Договора о всеобъемлющем запрещении ядерных испытаний).

VII. Выводы

66. В результате недавних событий Организация Объединенных Наций оказалась лицом к лицу перед угрозой того, что главным объектом политического насилия может стать сама Организация. Сохраняется вероятность новых нападений в Ираке и Афганистане, и существует большая вероятность того, что объектом преднамеренных прямых нападений могут стать персонал и помещения Организации Объединенных Наций. Сложность задачи, связанной с обеспечением безопасности, равно как и последствия неподготовленности, возрастают экспоненциально.

67. В связи с появлением более сложных и смертельных угроз возникла и потребность в более профессиональной системе обеспечения безопасности, которая смогла бы гибко принимать ответные меры на основе постоянной аналитической работы. А это, в свою очередь, требует лучшей укомплектованности штатами и наличия рекомендаций технического характера. Организация Объединенных Наций больше не может полагаться на небольшую группу чрезмерно загруженных своей работой советников по вопросам безопасности, которые мужественно пытаются справиться с возложенными на них задачами, и на раздробленную структуру обеспечения безопасности, у которой нет внутренней связности, последовательности и технического потенциала, чтобы отвечать профессиональным требованиям, предъявляемым сейчас новой обстановкой в плане безопасности.

68. Цели, поставленной в настоящем докладе, достичь будет непросто. После того как Секретариат получит указания и полномочия от Генеральной Ассамблеи, первым шагом в Центральных учреждениях станет назначение ключевых руководителей и вспомогательных сотрудников в составе нового Директората

по вопросам безопасности. На местах крайне важно будет быстро принять меры по усилению существующих структур и вспомогательных механизмов. Потребуется подробный план мероприятий по осуществлению, который позволит обеспечить плавный и поэтапный переход к новому порядку. Необходимо будет также на регулярной основе консультироваться с различными подразделениями системы Организации Объединенных Наций.

69. Во многих частях мира безопасность является предварительным условием для осуществления программ. Действительно, в некоторых случаях неспособность улучшить обстановку в плане безопасности поставит Организацию перед неприятной дилеммой: либо приостановить деятельность Организации Объединенных Наций, либо продолжить ее при неприемлемо высокой степени риска. Вместе с тем Организация не может допустить того, чтобы у нее выработалось «бункерное мышление», и уклоняться от той работы, которую народы мира от нее ожидают. Какая-то степень риска неизбежна: наша задача свести его к минимуму.

70. Усилия по реорганизации систем обеспечения безопасности должны стать главным приоритетом государств-членов и всей системы Организации Объединенных Наций. В добавлении к настоящему докладу приводится подробная оценка финансовых потребностей, связанных с предлагаемыми изменениями.
