

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
15 November 2010
Russian
Original: English

Шестьдесят пятая сессия
Пункт 129 повестки дня
Бюджет по программам на двухгодичный
период 2010–2011 годов

Пересмотренный порядок обеспечения безопасности и пересмотренная смета по разделу 5 «Операции по поддержанию мира» бюджета по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов, касающаяся усиленной и объединенной системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций

Доклад Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам

1. Консультативный комитет по административным и бюджетным вопросам рассмотрел доклад Генерального секретаря о пересмотренном порядке обеспечения безопасности и пересмотренной смете по разделу 5 «Операции по поддержанию мира» бюджета по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов, касающейся усиленной и объединенной системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций (A/65/320 и Corr.1). В ходе рассмотрения этого доклада Комитет встречался с представителями Генерального секретаря, которые предоставили дополнительную информацию и дали разъяснения.

I. Пересмотренный порядок распределения ответственности за систему обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций

2. В разделе I доклада Генерального секретаря, который был представлен во исполнение пункта 139 резолюции 64/243 Генеральной Ассамблеи, приводится справочная информация об изменениях, которые претерпевал порядок распределения ответственности за систему обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций, дается общий обзор самых последних изменений, внесенных в этот порядок, и описываются прилагаемые в настоящее время усилия



по замене нынешней системы уровней безопасности на новую систему уровней обеспечения безопасности.

3. В пунктах 3 и 4 его доклада Генеральный секретарь отмечает, что после нападения на помещения Организации Объединенных Наций в 2007 году в Алжире Независимая группа по проблемам защиты и безопасности персонала и помещений Организации Объединенных Наций по всему миру подчеркнула необходимость пересмотра порядка распределения ответственности, с тем чтобы определить аспекты, возможно, требующие дополнительного уточнения. В связи с этим, на основе рекомендаций Координационного совета руководителей системы Организации Объединенных Наций и его Комитета высокого уровня по вопросам управления, порядок распределения ответственности был тщательно пересмотрен и обновлен Департаментом по вопросам охраны и безопасности и руководящей группой Межучрежденческой сети по вопросам обеспечения безопасности, прежде чем он был одобрен Координационным советом руководителей в начале октября 2009 года. Полный текст пересмотренного порядка распределения ответственности приводится в приложении I к докладу Генерального секретаря.

4. На основании соответствующего запроса Консультативный комитет был проинформирован о том, что 10 моментов, изложенных в подпунктах (а)-(j) пункта 7 доклада Генерального секретаря, представляют собой наиболее значительные изменения в порядке распределения ответственности и что эти изменения отражают изменение в организационной культуре, о котором говорится в разделе, посвященном новым задачам, поставленным в отношении системы обеспечения безопасности в Организации Объединенных Наций (см. A/65/320 и Согг.1, приложение I, раздел В). В изложении этих задач, определенных на основе принципа «как остаться» (вместо принципа «когда уйти»), отмечается, что цель системы обеспечения безопасности состоит в том, чтобы сделать возможным осуществление деятельности Организации Объединенных Наций, обеспечивая при этом охрану, безопасность и благополучие персонала и безопасность служебных помещений и имущества Организации Объединенных Наций. С учетом того, что осуществление программ Организации Объединенных Наций в первую очередь зависит от сотрудников, обеспечение их безопасности в период работы, в том числе в районах с повышенной угрозой безопасности, является наиболее важным вкладом системы обеспечения безопасности в реализацию программ.

5. Консультативный комитет был далее проинформирован о том, что в пересмотренном порядке впервые признается, что продолжение осуществления программ всегда будет сопряжено с определенным остаточным риском. В этой связи Консультативный комитет отмечает, что в пересмотренном порядке говорится, что «признавая свою ответственность за обеспечение безопасности, Организация Объединенных Наций в то же время понимает, что случаи гибели и/или ранения все же могут иметь место, несмотря на прилагаемые соответствующие усилия и принимаемые меры по уменьшению риска для ее персонала, служебных помещений и имущества до приемлемого уровня» (см. A/65/320 и Согг.1, приложение I, раздел А, пункт 4).

6. В разделе D порядка распределения ответственности уточняются функции и обязанности всех участников системы обеспечения безопасности, от Генерального секретаря, который как главное административное должностное лицо

Организации подотчетен государствам-членам за обеспечение общей охраны и безопасности персонала, помещений и имущества Организации Объединенных Наций в штаб-квартирах и периферийных местах службы, до местных помощников по вопросам безопасности, которые принимаются на работу на страновом уровне и оказывают помощь в проведении оценок рисков в области безопасности, подготовке минимальных оперативных стандартов безопасности, минимальных оперативных стандартов безопасности жилых помещений, а также помогают следить за проведением в жизнь политики и процедур обеспечения безопасности (там же, раздел D, пункты 8, 25 и 26). Более подробная информация о конкретных функциях и обязанностях всех участников, упомянутых в данном порядке, содержится в приложении II к докладу Генерального секретаря.

7. В пересмотренном порядке распределения ответственности указывается, в частности, что уполномоченные должностные лица назначаются Генеральным секретарем и аккредитуются в этом качестве при правительстве принимающей страны в каждой стране или определенном районе, где присутствует Организация Объединенных Наций. Уполномоченное должностное лицо подотчетно Генеральному секретарю через заместителя Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности и несет ответственность за безопасность персонала, служебных помещений и имущества Организации Объединенных Наций на всей территории данной страны или данного района (там же, пункт 13). Консультативный комитет отмечает, однако, что некоторые участники, упомянутые в порядке распределения ответственности, в частности собственные сотрудники учреждения по вопросам безопасности и персонал, работающий в организациях системы Организации Объединенных Наций, как представляется, не подчиняется напрямую уполномоченным должностным лицам. На основании соответствующего запроса Комитет получил разъяснение по поводу того, что полевые миссии, как правило, функционируют «в условиях сетевого обеспечения безопасности», при которых обмен информацией по вопросам безопасности осуществляется как горизонтально, так и вертикально. Таким образом, хотя собственные сотрудники одного учреждения по вопросам безопасности, например, подчиняются административному руководителю соответствующей организации, а не непосредственно уполномоченному должностному лицу, они в то же время отвечают за оказание уполномоченному должностному лицу поддержки посредством координации действий с главным советником/советником по вопросам безопасности.

8. В разделе I.C его доклада Генеральный секретарь дает общий обзор новой системы уровней обеспечения безопасности, которая, по рекомендации Независимой группы, должна заменить существующую систему уровней безопасности. Генеральный секретарь отмечает, в частности, что новая система уровней обеспечения безопасности призвана содействовать осуществлению более широкого процесса управления рисками для безопасности в Организации Объединенных Наций. Это механизм, с помощью которого можно точно и транспарентно отражать, исходя из наличия угроз, конкретные условия в плане безопасности, в которых действует система Организации Объединенных Наций, и который основан на структурированной оценке угроз по стандартизированным категориям угроз, которые могут быть единообразно оценены с использованием стандартизированных переменных, что позволяет применять одну и ту же процедуру технического анализа во всех странах мира.

9. По запросу Консультативного комитета ему была представлена подробная информация, касающаяся обоснования введения новой системы уровней обеспечения безопасности, методологии, положенной в основу ее разработки и тестирования, и графика ее внедрения. Вкратце, Комитет был информирован о том, что эта новая система основана на анализе угроз и опасностей, которые оценивались по вышеуказанному методу структурированной оценки угроз. В рамках этой оценки угроз используются пять общих категорий, а именно четыре вида угроз (вооруженный конфликт, терроризм, преступность и гражданские беспорядки) и опасности. Поскольку одни угрозы в их самом крайнем проявлении являются для Организации Объединенных Наций более опасными, чем другие, каждой категории был присвоен свой вес, отличный от других, с тем чтобы определенный в результате оценки уровень безопасности больше соответствовал реальности. Каждая категория угроз и опасностей анализировалась отдельно в разбивке по трем компонентам (для угроз — намерения, возможности и препятствия для реализации, и для опасностей — прошлый опыт, уровень/серьезность и система оповещения/степень готовности). Каждому из трех компонентов присваивалось значение, определенное исходя из собранных на месте фактов и на основе мнения специалистов. Взвешенные показатели по каждой категории затем складывались и полученные величины использовались для определения уровня безопасности. Новая система включает шесть уровней, пронумерованных от 1 до 6 (от минимального до максимального). Нулевой уровень не предусмотрен, поскольку система разработана исходя из того, что даже в самых безопасных условиях существует определенная непроявившаяся угроза.

10. Консультативный комитет на основании представленной ему информации отмечает, что уровни безопасности призваны служить отправной точкой для принятия мер руководством и что при новой системе определение уровней обеспечения безопасности более не увязывается с административными и финансовыми решениями благодаря исключению из нее связанных с обеспечением безопасности мер (переезд, эвакуация) и обусловленных условиями безопасности выплат (выплата за работу в опасных условиях), введение которых ранее при установлении определенных уровней обеспечения безопасности производилось автоматически. К настоящему докладу прилагается таблица, содержащая сводную информацию о шести уровнях новой системы, рекомендуемых мерах по обеспечению безопасности и соответствующих уровнях руководства и надзора (см. приложение).

11. Генеральный секретарь в пунктах 12–20 своего доклада указывает, что новая система уровней обеспечения безопасности прошла экспериментальную проверку в Израиле/на Западном берегу/в Газе, Кении, Колумбии, Сомали и Судане и в настоящее время внедряется в три этапа. Новая система должна быть внедрена в полном объеме 1 января 2011 года. В ответ на запрос Комитета представители Генерального секретаря подтвердили, что Департамент по вопросам охраны и безопасности находится на пути к завершению внедрения этой системы к указанной дате.

12. В пунктах 21–22 доклада Генерального секретаря представлена информация о руководящих принципах определения приемлемости риска, которые были разработаны в поддержку новой концепции «как остаться» и руководствуясь которыми Организация Объединенных Наций может смириться с более высоким уровнем остаточного риска в тех случаях, когда необходимо осуществлять

жизненно важные программы. Эти руководящие принципы применялись на экспериментальной основе в пяти местах одновременно с новой системой уровней обеспечения безопасности. Генеральный секретарь указывает, что, хотя отзывы участников этого эксперимента были весьма положительными, было признано, что та часть данной модели, которая касается определения «степени важности программ», нуждается в более четких определениях и в более ясной системе принятия решений. По запросу Консультативный комитет был информирован о том, что оценка степени важности программ в местах с высоким уровнем риска включает в себя точное определение того, кто находится на месте и какие ими принимаются меры для обеспечения того, чтобы дополнительный риск, сопряженный с реализацией программ, не превышал уровня, соответствующего их значимости.

13. На основании пункта 22 доклада Генерального секретаря Консультативный комитет отмечает, что Комитет высокого уровня по вопросам управления создал отдельную рабочую группу для изучения вопроса об определении степени важности программ. По запросу Консультативный комитет был информирован о том, что в состав этой рабочей группы входят представители организаций, руководители которых являются членами Координационного совета руководителей и значительная часть деятельности которых осуществляется на местах (а именно Международной организации труда, Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций, Всемирной организации здравоохранения, Программы развития Организации Объединенных Наций, Детского фонда Организации Объединенных Наций, Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев и Всемирной продовольственной программы), а также представители Управления по координации гуманитарных вопросов, Департамента по политическим вопросам, Департамента операций по поддержанию мира, Департамента по вопросам охраны и безопасности и Департамента полевой поддержки. На эту рабочую группу возложена задача определения уровней важности программ и общих рамок для принятия решений на основе руководящих принципов определения приемлемости риска, и она должна представить свои рекомендации Комитету высокого уровня по вопросам управления на его сессии весной 2011 года.

14. **Консультативный комитет считает, что переход от принципа «когда уходить» к принципу «как остаться» в концептуальном подходе организации возлагает гораздо большую ответственность на руководителей, ответственных за принятие решений, связанных с обеспечением безопасности, поскольку эффективность основного компонента данного подхода — системы уровней обеспечения безопасности — зависит от а) советника по вопросам безопасности (или другого соответствующего должностного лица), призванного производить надежную количественную оценку угроз, и б) лиц, ответственных за принятие решений по вопросам безопасности, обеспечивающих, чтобы все участники деятельности на местах были уверены в том, что надлежащие меры, сообразные конкретному уровню угроз/опасности, осуществляются должным образом.**

15. По мнению Консультативного комитета, повышение ответственности руководителей требует более четкого определения порядка подчинения, особенно в ситуациях, когда может подвергаться риску жизнь людей. В этой связи Комитет приветствует усилия, прилагаемые Департаментом по вопросам охраны и безопасности и руководящей группой Межучрежденче-

ской сети по вопросам обеспечения безопасности в целях пересмотра и обновления порядка распределения ответственности, и рекомендует Генеральной Ассамблее принять это к сведению. Вместе с тем Комитет отмечает, что в пересмотренной системе уточняются функции и обязанности всех участников в рамках системы обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, а также порядок их подчинения, однако в ней ничего не говорится о последствиях несоблюдения соответствующих мер. Комитет надеется, что для устранения тех или иных недостатков будут использоваться существующие механизмы контроля за работой руководителей.

16. Консультативный комитет подчеркивает значение руководящих принципов определения приемлемости риска в качестве важного элемента процесса управления рисками безопасности. Памятуя о необходимости обеспечения подотчетности на всех этапах этого процесса, Комитет выражает надежду на то, что результатом ведущейся в настоящее время работы по вопросу о степени важности программ станет определение общих рамок для принятия решений с указанием, в частности, ответственных за принятие таких решений.

II. Пересмотренная смета по разделу 5 «Операции по поддержанию мира» бюджета по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов

17. Часть II доклада Генерального секретаря подготовлена во исполнение пункта 3 раздела VI резолюции 64/245 Генеральной Ассамблеи, в котором Ассамблея одобрила выводы и рекомендации Консультативного комитета, касающиеся выделения в чрезвычайных ситуациях дополнительных ресурсов на повышение безопасности персонала Организации Объединенных Наций, работающего в Афганистане и других местах с высоким уровнем угроз.

18. Генеральный секретарь в пунктах 25 и 26 своего доклада заявляет, что после недавних нападений в Пакистане, Департамент по вопросам охраны и безопасности пришел к выводу, что Группа военных наблюдателей Организации Объединенных Наций в Индии и Пакистане (ГВНООНИП) уязвима. Согласно заявлению Генерального секретаря, проведенная в комплексе штаб-квартиры в Исламабаде оценка обстановки в плане безопасности показала, что для борьбы с нынешними угрозами следует усилить меры по обеспечению безопасности: следует немедленно улучшить систему физической защиты комплекса штаб-квартиры, а также нанять дополнительное число сотрудников безопасности. В пункте 30 своего доклада Генеральный секретарь заявляет также, что для обеспечения безопасности персонала крайне необходимо выделить дополнительные ресурсы. В ответ на запрос Консультативный комитет был информирован о том, что по большей части запрашиваемые ресурсы носят единовременный характер.

19. Дополнительные потребности в ресурсах на повышение безопасности оцениваются следующим образом:

а) 147 700 долл. США на создание двух дополнительных должностей: одной должности главного сотрудника по вопросам безопасности на уровне С-4 и одной должности помощника по вопросам информации в области безопасности местного разряда. По заявлению Генерального секретаря, эти две предлагаемые должности позволят укрепить систему обеспечения безопасности в миссии и привести ее в соответствие с требованиями обеспечения охраны и безопасности персонала, установленными Департаментом по вопросам охраны и безопасности. Помощник по вопросам информации в области безопасности будет оказывать помощь в работе по сбору и обработке информации, касающейся безопасности. Главный сотрудник по вопросам безопасности будет консультировать главу ГВНООНИП по вопросам безопасности, поддерживать контакты с местными пакистанскими органами безопасности и выполнять руководящую роль в решении всего круга задач, связанных с обеспечением безопасности, в целях поддержки миссии (см. A/65/320, пункт 31). По запросу Консультативный комитет был информирован о том, что должность уровня С-4 необходима для обеспечения профессионального руководства высокого уровня в решении вопросов безопасности;

б) 615 000 долл. США на мебель и оборудование, включая 420 000 долл. США на покрытие стоимости трех броневладельцев и 195 000 долл. США на покрытие расходов на 130 бронежилетов и шлемов. Генеральный секретарь указывает, что эти броневладельцы, два из которых будут базироваться в Исламабаде и один — в Сринагаре, будут иметь огромное значение для уменьшения уязвимости персонала во время передвижений, особенно в тех районах, где дорога может быть заминирована и где могут совершаться заранее спланированные нападения. Бронежилеты и шлемы необходимы для замены существующего обмундирования, которое не соответствует требованиям в условиях возросшего уровня угроз (там же, пункт 32);

в) 2 396 000 долл. США на модернизацию строений в комплексе штаб-квартиры в Исламабаде, включая 1 450 600 долл. США на замену нынешних внешних стен и крыш жилых вагончиков изолирующим покрытием из структурно более прочных материалов (из нержавеющей стали), 459 000 долл. США на строительство защищенной комнаты и наружной железобетонной стены для защиты от взрыва автотранспортных средств, начиненных самодельными взрывными устройствами, 337 200 долл. США на приобретение противопожарного оборудования и 149 200 долл. США на установку защитной системы фирмы «Хеско», укрепление основных ворот, установку дополнительного освещения по периметру и биометрической системы контроля доступа (там же, пункт 33).

20. Меры, которые необходимо принять Генеральной Ассамблее, изложены в пункте 35 доклада Генерального секретаря. **Хотя Консультативный комитет давно придерживается мнения, что паллиативный подход к составлению бюджета нежелателен, он признает исключительный и неотложный характер данной конкретной просьбы. В связи с этим Комитет рекомендует Генеральной Ассамблее одобрить учреждение с 1 января 2011 года двух новых должностей (одной должности С-4 и одной должности местного разряда), упомянутых в подпункте (а) пункта 19 выше, и включить в бюджет по программам на двухгодичный период 2010–2011 годов ассигнования на общую сумму в размере 3 181 100 долл. США, состоящую из сумм увеличения ассигнований по разделам 5 «Операции по поддержанию мира» и 35**

«Налогообложение персонала», причем сумма, предусматриваемая по последнему разделу, должна быть компенсирована соответствующей суммой по разделу 1 сметы поступлений «Поступления по плану налогообложения персонала».

Приложение

Таблица, содержащая сводную информацию о шести уровнях новой системы уровней обеспечения безопасности, рекомендуемых мерах по обеспечению безопасности и соответствующем уровне руководства и надзора

| Уровень обеспечения безопасности | Рекомендуемые меры по обеспечению безопасности | Уровень руководства | Уровень надзора |
|----------------------------------|---|---------------------------------|---|
| 6 Максимальный | <ul style="list-style-type: none"> Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> одного раза в неделю (по усмотрению уполномоченного должностного лица) Проводится переоценка кадровых потребностей, и выдача соответствующих разрешений производится исходя из модели приемлемого риска и новой концепции операций и плана обеспечения безопасности Разрешение на посещение извне утверждается заместителем Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности | Генеральный секретарь | |
| 5 Высокий | <ul style="list-style-type: none"> Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> одного раза в неделю (по усмотрению уполномоченного должностного лица) Проводится переоценка кадровых потребностей, и выдача соответствующих разрешений производится исходя из модели приемлемого риска (сотрудники, занимающие неосновные должности, перебазируются/эвакуируются) Требуется получение соответствующего разрешения | Уполномоченное должностное лицо | Заместитель Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности (утверждение в течение 24 часов) |
| 4 Значительный | <ul style="list-style-type: none"> Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> одного раза в неделю (по усмотрению уполномоченного должностного лица) Проводится переоценка кадровых потребностей, и выдача соответствующих разрешений производится исходя из модели приемлемого риска Требуется получение соответствующего разрешения | Уполномоченное должностное лицо | Заместитель Генерального секретаря по вопросам охраны и безопасности (утверждение в течение 24 часов) |

| Уровень обеспечения безопасности | Рекомендуемые меры по обеспечению безопасности | Уровень руководства | Уровень надзора |
|----------------------------------|--|---------------------------------|---|
| 3 Умеренный | <ul style="list-style-type: none"> • Конференции, предполагающие прибытие участников извне, не проводятся • Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> одного раза в месяц • Требуется получение соответствующего разрешения • Конференции, предполагающие прибытие участников извне, проводятся только с разрешения уполномоченного должностного лица | Уполномоченное должностное лицо | Директор Отдела региональных операций, Департамент по вопросам охраны и безопасности (утверждение в течение 24 часов) |
| 2 Низкий | <ul style="list-style-type: none"> • Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> двух раз в год • Применяется система выдачи разрешений • Организаторы конференций, предполагающих прибытие участников извне, должны уведомлять уполномоченное должностное лицо | Уполномоченное должностное лицо | Директор Отдела региональных операций, Департамент по вопросам охраны и безопасности (утверждение в течение 24 часов) |
| 1 Минимальный | <ul style="list-style-type: none"> • Группа по обеспечению безопасности проводит совещания <u>не реже</u> двух раз в год • Требуется уведомление обо всех официальных поездках | Уполномоченное должностное лицо | Директор Отдела региональных операций, Департамент по вопросам охраны и безопасности |