



Охрана и безопасность сотрудников и служебных помещений, а также Генеральный план капитальных затрат

Доклад Генерального директора

1. В мае 2009 г. Шестидесят вторая сессия Всемирной ассамблеи здравоохранения рассмотрела доклад об охране и безопасности сотрудников и служебных помещений и Генеральном плане капитальных затрат¹, подготовленный по просьбе Исполнительного комитета. Некоторые государства-члены запросили продолжения разработки предложений по этому вопросу, в связи с чем в настоящем докладе представлены некоторые предложения Исполкому, в том числе об учреждении механизма долгосрочного устойчивого финансирования.

ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ

2. В январе 2009 г. в докладе, представленном девятому совещанию Комитета Исполкома по программным, бюджетным и административным вопросам, указывалось, что способность ВОЗ осуществлять свои программы в области здравоохранения зависит от обеспечения для ее персонала надежных и безопасных условий работы². В ходе обсуждения этого документа Комитет выразил свое разочарование по поводу неспособности Организация соблюдать во многих географических точках Минимальные оперативные стандарты безопасности Организации Объединенных Наций и финансировать на необходимом уровне деятельности по обеспечению охраны и безопасности персонала и служебных помещений³.

3. Вопросы охраны и безопасности сотрудников и служебных помещений ВОЗ следует рассматривать в контексте системы Организации Объединенных Наций в целом. На своих первом и втором совещаниях в 2008 году Совет административных руководителей по координации системы Организации Объединенных Наций (САР) рассмотрел растущие проблемы в области обеспечения охраны и безопасности персонала Организации

¹ См. документ WHA62/2009/REC/3, протокол пятого заседания Комитета А, раздел 2.

² Документ PVAC9/2.

³ См. документ ЕВ124/3.

Объединенных Наций и гуманитарного персонала. Хотя САР признал руководящий принцип, согласно которому "ни одна программа не должна осуществляться без обеспечения безопасности" (то есть необходимость достижения надлежащего баланса между подверженностью персонала рискам и выполнением важных задач в неблагоприятных условиях), он также отметил, что ответные меры не поспевают за возрастающей опасностью в отношении не только системы Организации Объединенных Наций, но и более широкого гуманитарного сообщества. Продолжается существенное ухудшение ситуации, и персонал Организации Объединенных Наций становится объектом намеренных нападения со стороны экстремистов и вооруженных групп во все новых регионах, где действуют организации системы Организации Объединенных Наций. Нападения в Багдаде 19 августа 2003 г., в Алжире 11 декабря 2007 г. и в Исламабаде 5 октября 2009 г. подтверждают эту тревожную тенденцию.

4. Только за 2007 г. ВОЗ зарегистрировала в общей сложности 120 инцидентов, затрагивающих безопасность ее сотрудников. Большинство из них имели место в регионах Африки и Восточного Средиземноморья. В 2007 г. один водитель был застрелен в Эфиопии при исполнении служебных обязанностей, два местных сотрудника получили тяжелые огнестрельные ранения в Пакистане и один сотрудник, нанятый на международной основе, погиб в авиакатастрофе. Тенденция по итогам 2008 г. столь же тревожна: два сотрудника ВОЗ были тяжело ранены в результате двух перестрелок в Сомали; два сотрудника ВОЗ в составе колонны Организации Объединенных Наций погибли в Афганистане в результате атаки террориста-смертника; два сотрудника ВОЗ были взяты в заложники в Пакистане; и один водитель ВОЗ был похищен и позднее отпущен в Йемене. Помимо таких серьезных инцидентов, ряд сотрудников ВОЗ ежегодно становятся жертвами нападений, ограблений, угона автомашин, подвергаются угрозе смерти, обворовываются и их жилища взламываются. В 2009 г. имели место 113 инцидентов, в том числе 4 вооруженных нападения, 12 взломов и 35 ограблений и преступлений против имущества.

ТЕКУЩЕЕ СОСТОЯНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ СОТРУДНИКОВ И СЛУЖЕБНЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

5. ВОЗ покрывает расходы четырех видов на обеспечение охраны и безопасности; их можно суммировать следующим образом.

(a) Участие в расходах на обеспечение безопасности на глобальном уровне. Сюда входят взносы участвующих субъектов в Систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, из которых покрываются расходы на персонал и оперативную деятельность Департамента Организации Объединенных Наций по вопросам охраны и безопасности как в Нью-Йорке, так и на местах. В 2008 г. эти расходы составили 6,5 млн. долл. США.

(b) Участие в расходах на обеспечение безопасности на страновом уровне. Эти средства вносятся в бюджет обеспечения безопасности в конкретных странах и могут покрывать расходы на следующее: соблюдение Минимальных оперативных стандартов безопасности Организации Объединенных Наций в отношении общих

служебных помещений, деятельность радиооператоров, коммуникационное оборудование и любые иные потребности в области обеспечения безопасности, которые рассматриваются в качестве общих и потому покрываются на совместной основе. В 2008 г. эти расходы составили 5,8 млн. долл. США.

(с) Расходы на обеспечение безопасности по конкретным учреждениям на страновом уровне. Они варьируются между странами и могут включать расходы на следующее: **соблюдение Минимальных оперативных стандартов безопасности** Организации Объединенных Наций в точках, где ВОЗ размещается в собственных помещениях; **соблюдение Минимального оперативного стандарта безопасности** жилых помещений для персонала и удовлетворение любых других потребностей в области обеспечения безопасности, которые рассматриваются в качестве конкретных потребностей для учреждений в данной географической точке. В 2008 г. на соблюдение этих двух комплексов стандартов было израсходовано 3 млн. долл. США.

(d) Расходы и капитальные инвестиции, связанные с обеспечением охраны и безопасности служебных помещений. Следует отметить, что ВОЗ размещает свой персонал в помещениях, которые ей либо принадлежат, используются на основе участия в расходах, арендуются на коммерческой основе либо предоставляются государствами-членами на безвозмездной основе. Условия размещения сильно варьируются и часто не соответствуют потребностям Организации в плане стандартов в отношении площади, охраны, безопасности и окружающей среды. На своей Сто двадцатой сессии Исполнительный комитет также отметил¹, что для обеспечения соответствия зданий, оборудования и систем вышеуказанным стандартам со временем потребуются значительные дополнительные инвестиции. Хотя на текущий двухгодичный период в Генеральном плане капитальных затрат предусмотрены проекты капиталовложений на общую сумму в 23 млн. долл. США, на их осуществление имеется лишь 4,2 млн. долл. США.

6. Относительно совместных расходов на обеспечение безопасности на глобальном уровне и в соответствии с просьбой, содержащейся в резолюции 63/138 Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, Генеральный секретарь представит Генеральной Ассамблее на ее шестьдесят четвертой сессии в 2009 г. комплексный план усиления и усовершенствования системы управления безопасностью в масштабах системы Организации Объединенных Наций. В результате осуществления этого плана участие ВОЗ в расходах на глобальном уровне может возрасти. В настоящее время эти расходы покрываются и управляются в централизованном порядке с помощью механизма выплаты заработной платы, чтобы равномерно распределить издержки между программами.

7. На страновом уровне совместные расходы на безопасность и расходы на безопасность по конкретным учреждениям в значительной мере не покрываются. При наличии возможности издержки покрываются из бюджета странового бюро или, если это невозможно, из бюджета соответствующего регионального бюро.

¹ См. документ EB120/2007/REC/2, протокол восьмого заседания, раздел 1.

8. Наконец, относительно расходов на охрану и безопасность служебных помещений следует напомнить, что по просьбе Исполнительного комитета, сформулированной на его Сто пятнадцатой сессии¹, Секретариат разработал 10-летний Генеральный план капитальных затрат на 2008-2017 годы. В Генеральном плане капитальных затрат был сформулирован стратегический и комплексный подход к управлению и обслуживанию физической инфраструктуры Организации, включая охрану и безопасность служебных помещений. В мае 2007 г. план был рассмотрен и принят к сведению Ассамблеей здравоохранения², которая была проинформирована о том, что Исполнительный комитет приветствовал проект плана на своей Сто двадцатой сессии, однако считал, что ресурсы, необходимые для Генерального плана капитальных затрат, следует рассматривать в качестве неотъемлемой части программного бюджета, а не элемента отдельной резолюции об ассигновании средств. Однако этот план по-прежнему в значительной мере не профинансирован.

9. Как отмечалось в докладах Генерального директора Исполнительному комитету на его Сто пятнадцатой, Сто семнадцатой, Сто двадцатой и Сто двадцать четвертой сессиях³, в отсутствие механизма долгосрочного устойчивого финансирования охраны, безопасности и капитальных инвестиций Организации все сложнее смягчать риски и гарантировать надежные и безопасные условия работы для своего персонала в различных географических точках.

10. Сметные потребности в связи с обеспечением охраны и безопасности, включая суммы, необходимые для первоначального "наверстывания" в случаях отложенных в последние годы проектов, представлены в приложении. Эти цифры не включают, однако, взнос в Систему обеспечения безопасности Организации Объединенных Наций, составляющий 13 млн. долл. США. На двухгодичный период 2010-2011 гг. общие потребности в области обеспечения охраны и безопасности (связанные со зданиями и не связанные с ними) составляют 67,9 млн. долл. США.

11. Следует отметить, что в рамках стратегической задачи 13 Программного бюджета на 2010-2011 гг. будет профинансирована лишь доля ВОЗ в совместных расходах системы Организации Объединенных Наций на безопасность наряду с выделением около 10 млн. долл. США на важные проекты в области охраны и безопасности. Все другие вышеуказанные потребности на двухгодичный период 2010-2011 гг. по-прежнему не обеспечены финансированием.

¹ Документ EB115/2005/REC/2, протокол десятого заседания, раздел 1, и решение EB115(10).

² Документ WHA60/2007/REC/3, протокол Комитета А, четвертое заседание.

³ Документы EB115/41, EB117/18, EB120/18, EB120/18 Corr.1, EB120/18 Add. 1 и EB124/3.

МЕХАНИЗМ БОЛЕЕ УСТОЙЧИВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ И БЕЗОПАСНОСТИ СОТРУДНИКОВ И СЛУЖЕБНЫХ ПОМЕЩЕНИЙ

12. На своем втором совещании в 2008 г. САР отметил, что проблема финансирования сводится не столько к механизмам, сколько к уровню ресурсов, предоставляемых государствами-членами и донорами на деятельность по обеспечению охраны и безопасности в виде обязательных или добровольных взносов. САР отметил далее, что расходы на обеспечение безопасности должны включаться в бюджет по программам на местах, чтобы обеспечить осуществление этих программ в соответствии с мерами политики Организации Объединенных Наций в отношении охраны и безопасности (то есть элемент обеспечения безопасности должен являться неотъемлемой частью бюджета). Было отмечено, что доноров следует убедить в сохраняющейся необходимости и значении мер охраны и безопасности, даже если эти меры рассматриваются в качестве административных расходов, а не расходов по программам.

13. Комитет высокого уровня по вопросам управления САР провел недавно межведомственный обзор источников и механизмов финансирования обеспечения охраны и безопасности персонала и служебных помещений. Этот анализ вскрыл следующее.

(a) Организация Объединенных Наций включает положение об обеспечении охраны и безопасности в регулярный бюджет (обязательные взносы) в рамках своего двухгодичного программно-бюджетного бюджета. В дополнение к ресурсам регулярного бюджета вносятся также добровольные взносы в целевой фонд.

(b) Программы, фонды и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций взимают оплату за обеспечение охраны и безопасности различными путями. ЮНЕСКО проводит расходы на обеспечение безопасности, например на оборудование и на инфраструктуру по обеспечению безопасности, в качестве прямых расходов на осуществление той или иной деятельности, взимая среднюю оплату за каждого сотрудника в счет покрытия расходов на совместно финансируемую деятельность и Программу страхования на случай злоумышленных деяний. МОТ относит долю совместно финансируемой деятельности на проекты. Доля ВПП в совместно финансируемой деятельности относится на счет Общего фонда. ФАО в настоящее время распределяет расходы на обеспечение безопасности между своими обязательными взносами и проектами, финансируемыми за счет добровольных взносов, и продолжает обеспечивать, чтобы расходы на безопасность отслеживались, когда это возможно, до уровня проектов и относились на счет прямых расходов на эти проекты на местах.

14. Указанный обзор также показал, что проблемы финансирования, с которыми сталкиваются программы, фонды и учреждения, являются общими и связаны с: (a) изысканием достаточных ресурсов у их соответствующих доноров для покрытия расходов на обеспечение охраны и безопасности без негативных последствий для имеющегося финансирования на осуществление их соответствующих программ; (b) принятием решения о том, следует ли относить расходы на обеспечение охраны и безопасности на счет либо накладных или программных/проектных расходов, либо общего

фонда, как это имеет место в ВПП; (с) определением характера и объема такой оплаты, включая взимание оплаты за фиксированные косвенные расходы, и (d) определением объема финансирования на случай непредвиденного ухудшения безопасности. Каждая организация отвечает за получение надлежащих ресурсов у своих соответствующих руководящих органов и других донорских сообществ, а также за определение категории соответствующих расходов на охрану и безопасность и того бюджета, из которого они будут выделены.

15. Для эффективного управления рисками необходимо финансировать обеспечение безопасности на устойчивой основе, а не исключительно в рамках процесса финансирования, определяемого ресурсами. Чем более непредсказуем механизм финансирования, тем выше риск для обеспечения надежных и безопасных условий деятельности для сотрудников ВОЗ и их иждивенцев. Следует отметить, что несмотря на расходование около 2%-3% их общих бюджетов на покрытие расходов для обеспечения охраны и безопасности, включая операции на местах, большинство организаций системы Организации Объединенных Наций, достаточно широко представленных на местах, по-прежнему нуждаются в дополнительных ресурсах для надлежащего обеспечения охраны и безопасности своего персонала и помещений. В случае ВОЗ текущие расходы, связанные с охраной и безопасностью, составляют, по оценкам, 1% от общего бюджета.

16. С учетом этих соображений Генеральный директор предлагает учредить централизованный целевой фонд для обеспечения охраны и безопасности персонала и служебных помещений. Этот счет будет финансироваться из множественных источников, в том числе из обязательных и добровольных взносов, а также прочих поступлений. Бюджеты на двухгодичные периоды будут содержать предложения по суммам, подлежащим внесению в этот фонд, и устанавливать предполагаемые расходы. Это будет означать, что в соответствующих случаях проекты, финансируемые из добровольных средств, будут содержать статью по взносам на обеспечение безопасности персонала и служебных помещений. Предлагаемый программный бюджет на 2012-2013 гг. станет первым бюджетом, в который будет включен такой целевой фонд.

ДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО КОМИТЕТА

17. Исполкому предлагается сформулировать в связи с предложением Генерального директора руководящие указания с целью представления Ассамблее здравоохранения для рассмотрения ею механизма долгосрочного устойчивого финансирования охраны и безопасности сотрудников и служебных помещений ВОЗ.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Сметные потребности в инвестициях на цели охраны, безопасности и в капитальных инвестициях (в млн. долл. США)

Местоположение (основные бюро, включая страновые бюро)	Капитальный ремонт/ переоборудование зданий	Приобретение земельных участков и строительство зданий	Охрана и безопасность зданий и служебных помещений	Охрана и безопасность, не связанные со зданиями	Всего
Африканский регион	1,6	2,7	1,5	11,0	16,8
Регион стран Америки	0,1	0,0	0,2	0,3	0,6
Регион стран Юго- Восточной Азии	2,1	3,2	0,6	1,5	7,4
Европейский регион	0,4	0,0	1,2	0,8	2,4
Регион стран Восточного Средиземноморья	1,8	1,5	6,7	9,4	19,4
Регион стран Западной части Тихого океана	1,3	0,7	0,1	2,6	4,7
Штаб-квартира	4,3	1,0	30,6	1,4	37,3
Итого	11,6	9,1	40,9	27,0	88,6

= = =