

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
9 February 2024
Russian
Original: English

Семьдесят восьмая сессия

Пункт 143 повестки дня

Доклад о деятельности Управления служб внутреннего надзора

**Ревизия приобретения авиационных услуг в операциях
Организации Объединенных Наций в пользу мира****Доклад Управления служб внутреннего надзора***Резюме*

Генеральная Ассамблея в своей резолюции [72/266](#) В от 5 июля 2018 года просила Генерального секретаря поручить Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) продолжать следить за закупочной деятельностью Организации Объединенных Наций и представлять доклад по этому вопросу каждые два года. В соответствии с этой резолюцией УСВН провело в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и отдельных полевых миссиях ревизию приобретения авиационных услуг в операциях в пользу мира. В ходе ревизии была проведена оценка адекватности и эффективности мероприятий и механизмов контроля, связанных с приобретением таких услуг.

Авиационные услуги имеют ключевое значение при проведении операций в пользу мира на обширных территориях с протяженными логистическими маршрутами и труднопроходимой местностью. Они обеспечивают операциям в пользу мира мобильность и дополнительные возможности и позволяют им получать данные, необходимые для выполнения мандатов, в том числе для ротации войск, проведения специальных военных операций, медицинской эвакуации/эвакуации пострадавших, а также перевозки пассажиров и грузов.

В ревизионный период (с 1 января 2019 года по 30 июня 2023 года) Секретариат приобрел услуги коммерческой и военной авиации на сумму 2,3 млрд долл. США. По итогам ревизии был сделан вывод о наличии адекватных возможностей для того, чтобы Организация могла сообщать о своих потребностях в услугах военной авиации, а государства-члены — реагировать на них. Вместе с тем эффективность управления процессом приобретения услуг коммерческой и военной авиации можно дополнительно повысить благодаря укреплению стратегического и комплексного планирования, включая проведение оценки выгод от инвестиций в авиационную инфраструктуру и поиск оптимального баланса числа коммерческих и военных воздушных судов. Несмотря на



целенаправленное взаимодействие с коммерческими авиаперевозчиками и привлечение новых поставщиков, в ходе большинства торгов, рассмотренных УСВН в рамках ревизии, конкурсные заявки были получены лишь от четырех-шести поставщиков. Однако завершение первого этапа внедрения новой концепции неисключительных соглашений о фрахте воздушных судов для получения услуг вертолетов общего назначения, устранившее необходимость проводить отдельные торги для каждой полевой миссии, продемонстрировало потенциал для роста показателей отклика поставщиков. Управление цепей снабжения Департамента оперативной поддержки рассматривает возможность принятия этой новой концепции для приобретения воздушных судов других видов после проведения оценки результатов ее частичного внедрения.

Критерии коммерческой оценки в ходе регистрации поставщиков, утвержденные во время пандемии, не позволяют адекватно оценивать финансовые возможности поставщиков и нуждаются в пересмотре. Кроме того, требуется усовершенствовать процесс технической оценки потенциальных поставщиков для регистрации и поданных заявок для заключения контрактов. Помимо анализа использования метода запроса конкурсных заявок для достижения оптимального соотношения цены и качества, подтверждать потребности миссий Департаменту оперативной поддержки позволил бы более детальный анализ использования воздушных судов в разбивке по пунктам назначения, а также показателей эффективности пассажирских и грузовых перевозок. Более того, необходимо обеспечивать адекватный анализ рисков в области безопасности, с которыми сталкиваются военные авиагруппы в ходе поездок в целях оценки и поездок на этапе, предшествующем развертыванию.

Для урегулирования вопросов, выявленных в ходе ревизии, УСВН вынесло шесть рекомендаций Департаменту оперативной поддержки и две рекомендации Департаменту операций в пользу мира. Оба департамента согласились с этими рекомендациями и приняли меры по их выполнению, о чем говорится в приложении к настоящему докладу.

I. Справочная информация

1. Генеральная Ассамблея в своей резолюции [72/266 В](#) от 5 июля 2018 года просила Генерального секретаря поручить Управлению служб внутреннего надзора (УСВН) продолжать следить за закупочной деятельностью Организации Объединенных Наций и представлять доклад по этому вопросу каждые два года. В соответствии с планом по осуществлению этой резолюции УСВН провело в Центральных учреждениях Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке и отдельных полевых миссиях ревизию приобретения авиационных услуг в операциях в пользу мира.

2. Авиационные услуги¹ имеют ключевое значение при проведении операций в пользу мира на обширных территориях с протяженными логистическими маршрутами и труднопроходимой местностью. Такие услуги связаны с двумя основными видами воздушных судов: коммерческими воздушными судами, приобретаемыми у компаний по долгосрочным и краткосрочным соглашениям о фрахте или закупках, и военными воздушными судами, приобретаемыми у государств-членов по письмам-заявкам. Авиационные средства используются для ротации войск, проведения специальных военных операций, медицинской эвакуации по воздуху, перевозки пассажиров и грузов.

3. В период с января 2019 года по июнь 2023 года Секретариат заключил 265 коммерческих контрактов на сумму 1,5 млрд долл. США и подписал 362 письма-заявки² на сумму 848 млн долл. США. В таблице 1 приводится количество ежегодно заключаемых авиационных контрактов и соответствующих писем-заявок, подписываемых со странами, предоставляющими войска.

Таблица 1

Стоимость коммерческих контрактов и писем-заявок на авиационные средства, заключенных и подписанных в период с января 2019 года по июнь 2023 года

(В млн долл. США)

Вид контракта	Предельные значения					Всего
	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	
Коммерческие контракты	258	755	288	144	70	1 515
Письма-заявки	99	218	264	125	142	848
Всего	357	973	552	269	212	2 363

Источник: данные из системы «Умоджа», контракты на чартерные авиаперевозки и соответствующие письма-заявки.

4. По состоянию на июнь 2023 года в Секретариате насчитывалось 163 воздушных судна, как показано в таблице 2.

¹ В Руководстве Организации Объединенных Наций по авиационным операциям термины «авиационные услуги» и «авиационные средства» используются как взаимозаменяемые.

² Включая расходы на военные авиационные средства и воздушные перевозки для переброски войск/принадлежащего контингенту имущества.

Таблица 2
Размер флота в разбивке по миссиям по состоянию на июнь 2023 года

Миссия	Коммерческие суда		Военные суда		Всего
	Самолеты	Вертолеты	Самолеты	Вертолеты	
МИНУСМА	6	11	1	13	31
МООНСДРК	5	3	5	16	29
ЮНСОС	7	11	—	7	25
МООНЮС	6	13	—	5	24
МИНУСКА	4	1	—	12	17
ЮНИСФА	2	6	—	2	10
ВСООНЛ	—	—	—	6	6
Прочее	13	5	—	3	21
Всего	43	50	6	64	163

Источник: ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств.

Сокращения: ВСООНЛ — Временные силы Организации Объединенных Наций в Ливане; МИНУСКА — Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Центральноафриканской Республике; МИНУСМА — Многопрофильная комплексная миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Мали; МООНСДРК — Миссия Организации Объединенных Наций по стабилизации в Демократической Республике Конго; МООНЮС — Миссия Организации Объединенных Наций в Южном Судане; ЮНИСФА — Временные силы Организации Объединенных Наций по обеспечению безопасности в Абее; ЮНСОС — Отделение Организации Объединенных Наций по поддержке в Сомали.

5. За различные аспекты процесса приобретения отвечают различные организационные подразделения, а именно:

а) Управление цепей снабжения Департамента оперативной поддержки, занимающееся планированием цепей снабжения, регистрацией поставщиков, закупками, логистической поддержкой, обеспечением авиационной безопасности и поддержкой силовых структур;

б) Управление по военным вопросам Департамента операций в пользу мира, занимающееся развертыванием наиболее подходящих и эффективных с точки зрения миссий военных групп;

в) Комитет Центральные учреждений по контрактам в Департаменте по стратегии, политике и контролю в области управления, занимающийся обеспечением того, чтобы закупочные операции проводились согласно соответствующим инструкциям;

г) директора или начальники отделов поддержки миссий и главные специалисты по воздушному транспорту, занимающиеся надлежащим планированием процесса приобретения, а также использованием и эксплуатацией авиационных средств. Миссии не имеют права самостоятельно получать авиационные услуги, за исключением чрезвычайных ситуаций, в которых они могут делать это по согласованию с Управлением цепей снабжения.

6. Департамент оперативной поддержки и Департамент операций в пользу мира совместно со Всемирной продовольственной программой разработали авиационные стандарты Организации Объединенных Наций для воздушных перевозок в рамках операций по поддержанию мира и гуманитарных операций, чтобы установить общие авиационные стандарты для воздушных перевозок в

рамках операций по поддержанию мира и гуманитарных операций, увязанные со стандартами Международной организации гражданской авиации (ИКАО). Оба департамента разработали также руководства по авиационным операциям для направления в нужное русло процесса приобретения и использования коммерческих и военных авиационных средств.

II. Цель, охват и методология ревизии

7. Цель ревизии заключалась в оценке адекватности и эффективности мероприятий и механизмов контроля, связанных с приобретением услуг коммерческой и военной авиации.

8. УСВН провело эту ревизию в Центральных учреждениях в период с декабря 2022 года по сентябрь 2023 года. Ревизия охватывает период с 1 января 2019 года по 30 июня 2023 года. В ходе ревизии были рассмотрены области высокого и среднего риска, связанные с: а) планированием процесса приобретения авиационных услуг; б) информационной работой, регистрацией поставщиков и осуществлением процесса закупок услуг коммерческой авиации; и с) оценкой готовности государств-членов к предоставлению услуг военной авиации с учетом соображений безопасности и количества дней, в течение которых они готовы предоставить в пользование свои воздушные суда. Ревизией не были охвачены беспилотные летательные аппараты и летательные аппараты, предназначенные для получения разведданных.

9. Методология ревизии включала следующее: а) беседы с ключевыми сотрудниками в Центральных учреждениях и в четырех полевых миссиях³; б) обзор соответствующей документации; в) анализ и согласование данных из различных источников, включая систему «Умоджа», систему управления информацией об авиационных средствах, набор инструментов для закупок и систему «iAviationSafety», а также систему отчетности об исполнении контрактов; и d) подробный обзор 23 процессов закупок (15 долгосрочных контрактов и 8 краткосрочных контрактов на перевозку грузов) на сумму 236 млн долл. США и 8 писем-заявок на сумму 175 млн долл. США.

10. Ревизия проводилась в соответствии с Международными профессиональными стандартами внутреннего аудита.

III. Результаты ревизии

A. Планирование процесса приобретения авиационных услуг

1. Необходимость комплексного планирования для поиска оптимального баланса числа коммерческих и военных воздушных судов

11. Миссии излагают требования к услугам коммерческой авиации в технических заданиях, направляемых для рассмотрения Управлением цепей снабжения и включения в конкурсную документацию, а основой для определения требований к услугам военной авиации служат исследования военного потенциала, проводимые Управлением по военным вопросам. Департамент оперативной поддержки и Департамент операций в пользу мира выявили ряд мер, которые способствовали бы совершенствованию управления авиационными категориями, включая необходимость заблаговременного комплексного планирования с

³ МООНЮС, МИНУСКА, МИНУСМА и МООНСДРК.

участием Управления цепей снабжения, Управления по военным вопросам и миссий в целях поиска оптимального баланса числа коммерческих и военных воздушных судов. Такая инициатива находится на стадии разработки. УСВН отметило, что разница в стоимости летного часа коммерческих и военных воздушных судов открывает возможности для потенциальной экономии средств, как указано ниже.

а) Учет стоимости летного часа по коммерческим контрактам при определении спроса на услуги военной авиации

12. Структура затрат на военный вертолет (Ми-17), полученный по письму-заявке, в сравнении с коммерческим вертолетом той же модели (Ми-8МТВ)⁴ приводится в таблице 3. Проведенный УСВН обзор 10 писем-заявок и 11 коммерческих контрактов на вертолеты этой модели показал, что фактическая стоимость летного часа коммерческих вертолетов была на 27 процентов ниже, чем соответствующая стоимость, указанная в письмах-заявках (3303 долл. США против 4194 долл. США). При этом не учитывались дополнительные расходы на возмещение затрат, на которое предоставляющие войска страны имеют право в соответствии с письмами-заявками и меморандумами о взаимопонимании, в частности расходы на перебазирование воздушных судов, перемещенных предоставляющими войска странами, фактические расходы на отстрелянные боеприпасы и расходы на содержание войск. Более высокие расходы по письмам-заявкам были обусловлены рисками, связанными с эксплуатацией военных воздушных судов в опасных зонах, а также наличием на таких судах дополнительного оборудования и средств.

13. Вместе с тем анализ задач, поставленных перед всеми вертолетами Ми-17, показал, что только 13 процентов таких задач были связаны с военными операциями, такими как патрулирование и наблюдение, а остальные 87 процентов были связаны с перевозкой пассажиров (45 процентов), грузов (23 процента), медицинской эвакуацией по воздуху и другими целями (19 процентов). Полевые миссии должны рассмотреть возможность использования коммерческих вертолетов общего назначения для выполнения невоенных задач с потенциальной экономией средств, принимая во внимание оперативную обстановку и ситуацию в области безопасности, а также основное назначение и схему эксплуатации военных воздушных судов. Департамент операций в пользу мира отметил, что военные воздушные суда в целом имеют меньше ограничений и обеспечивают миссиям большую гибкость, в частности при ночных полетах.

Таблица 3

Сравнительная годовая стоимость вертолета по письму-заявке и коммерческому контракту

(В долл. США)

Подробная информация	Вид контракта	
	Письмо-заявка	Коммерческий контракт
Предлагаемая модель	Ми-17	Ми-8МТВ
Фиксированные Единовременные выплаты и базовые расходы расходы	20 308	2 106 528

⁴ Ми-8МТВ является гражданской версией Ми-17 и имеет аналогичную базовую конструкцию (за исключением вооружения).

Подробная информация		Вид контракта	
		Письмо-заявка	Коммерческий контракт
Переменные расходы	Почасовая ставка	4 150	298
	Количество летных часов (А)	454	701
Общая стоимость (В)		1 904 408	2 315 426
Фактическая стоимость в час (В)/(А)		4 194	3 303

b) Учет стоимости летного часа коммерческого вертолета со специальными возможностями в сравнении со стоимостью летного часа военного вертолета при определении спроса на услуги коммерческой авиации

14. В одном регионе МИНУСМА⁵ требовались коммерческие вертолеты со специальными возможностями (поисково-спасательное оборудование, система ночного видения, инфракрасные камеры переднего обзора, пуле-осколочная защита). Стоимость летного часа военных воздушных судов и коммерческих воздушных судов со специальными возможностями составляла 6000 и 8628 долл. США, соответственно. Анализ выполнения задач в период с сентября 2022 года по июнь 2023 года, когда в Миссии использовались оба вида воздушных судов, показал, что из 120 задач по патрулированию и наблюдению 51 (43 процента) была выполнена военными вертолетами, а 69 (57 процентов) — коммерческими вертолетами. Это равнозначно 8 летным часам в месяц для военных вертолетов и 47 летным часам в месяц для более дорогих коммерческих вертолетов со специальными возможностями. Полевым миссиям необходимо провести оценку того, является ли использование военных авиационных средств в опасных зонах более экономически эффективным, чем использование коммерческих авиационных средств со специальными возможностями.

c) Учет доступности военных авиационных средств при определении спроса на услуги коммерческой авиации

15. Проведенный УСВН обзор показал, что при планировании спроса на услуги коммерческой авиации не всегда учитывалась доступность имеющихся военных воздушных судов. Например, ВСООНЛ располагали шестью военными вертолетами типа «Белл-212», полученными по письмам-заявкам, при этом показатели использования каждого вертолета были невысокими — в среднем 14,6 часа в месяц. Кроме того, ВСООНЛ требовался один коммерческий вертолет, который эксплуатировался в том же местоположении в среднем 36,3 часа в месяц. Стоимость летного часа военных воздушных судов и коммерческого воздушного судна составляла 2200 и 4640 долл. США, соответственно. Стоимость эксплуатации коммерческого воздушного судна за весь ревизионный период составила 10,6 млн долл. США, при этом общее количество его часов налета составило 1635.

16. Несмотря на доступность военных вертолетов с более низкой почасовой стоимостью эксплуатации, военные задачи выполнялись коммерческим вертолетом, который выполнил 1291 из 3766 задач по патрулированию и наблюдению и перевез 12 700 из 23 631 военнослужащего. Организация могла бы сэкономить около 7 млн долл. США, если бы ВСООНЛ эксплуатировали военные вертолеты

⁵ Совет Безопасности в своей резолюции [2690 \(2023\)](#) постановил прекратить действие мандата МИНУСМА 30 июня 2023 года.

с низкими показателями использования вместо приобретения дополнительного коммерческого вертолета. После отказа от использования коммерческого вертолета в 2023 году из-за серьезных опасений ИКАО по поводу безопасности потребности Сил начали удовлетворяться военными вертолетами. Управление цепей снабжения сообщило, что коммерческий вертолет вмещает больше пассажиров и грузов, и Силам еще может понадобиться подобный тяжелый вертолет.

17. Управление по военным вопросам отметило, что миссии могут использовать доступные военные авиационные средства, если это более эффективно с точки зрения затрат, в русле усилий по оптимизации имеющихся авиационных средств.

Рекомендация 1

Департаменту операций в пользу мира следует, действуя в консультации с Департаментом оперативной поддержки и принимая во внимание вопросы, касающиеся выполнения мандата, сопутствующих расходов и оперативной обстановки и ситуации в области безопасности, напомнить полевым миссиям о необходимости: а) отслеживать информацию о задачах в целях выявления возможностей для оптимизации использования услуг военной и коммерческой авиации; и б) периодически пересматривать оптимальный баланс числа коммерческих и военных воздушных судов при определении спроса на авиационные услуги.

Замечания Департамента операций в пользу мира. Департамент операций в пользу мира согласился с рекомендацией 1.

Замечания УСВН. Рекомендация 1 остается открытой до получения доказательств того, что были предприняты действия по оптимизации использования услуг военной и коммерческой авиации и достижению баланса между ними.

2. Необходимость анализа потенциальной экономии средств за счет совершенствования авиационной инфраструктуры

18. Решающее значение для логистического планирования и удовлетворения спроса на авиационные услуги имеет наличие и качество авиационной инфраструктуры, такой как взлетно-посадочные полосы. Плохая инфраструктура может привести к возникновению потребности в использовании особых видов воздушных судов и повышению стоимости авиационных услуг. Недавно проведенные УСВН ревизии воздушных операций в двух миссиях (МООНСДРК и МООНЮС) позволили выявить системные недостатки, включая неудовлетворительное или плохое состояние взлетно-посадочных полос и вертолетных площадок. Ревизия воздушных операций в МООНЮС (доклад УСВН № 2022/086) показала, что плохое состояние взлетно-посадочных полос препятствует эксплуатации самолетов, а это негативно сказывается на ротации войск и перевозке персонала миссии, особенно в сезон дождей, и приводит к увеличению расходов на эксплуатацию вертолетов. В целях выполнения рекомендации УСВН МООНЮС провела анализ затрат и выгод, согласно которому для строительства взлетно-посадочной полосы и стоянки с асфальтовым покрытием в Бентиу потребуется 21 млн долл. США против текущих эксплуатационных расходов на оплату труда и материалы в размере 1,2 млн долл. США в год. Миссия указала, что для того чтобы инвестиции в асфальтирование окупались, потребуется 17 лет. Вместе с тем УСВН отметило, что анализ был неполным, поскольку Миссия не учла:

а) разницу в стоимости контрактов на самолеты и вертолеты; б) стоимость топлива и количество летных часов при использовании вертолетов, обладающих меньшей пассажировместимостью и грузоподъемностью и, следовательно, требующих проведения большего числа рейсов; и с) влияние на выполнение мандатов шестимесячного сезона дождей, в течение которого рейсы часто отменяются.

19. Действия, предпринятые МИНУСМА при поддержке Управления цепей снабжения для решения инфраструктурных проблем, могут послужить примером для других миссий. МИНУСМА начала строительство взлетно-посадочной полосы и соответствующих объектов в Кидале (Мали), чтобы обеспечить более эффективную и безопасную эксплуатацию военных и коммерческих воздушных судов. Региональное отделение Северного сектора в Кидале оказывает поддержку в одном из ключевых районов оперативной деятельности Миссии; однако добраться до этой местности можно только на вертолетах при логистической поддержке из Гао и Тессалита, расположенных в 286 и 206 км от Кидала, соответственно. Чтобы облегчить полеты средних и тяжелых самолетов непосредственно в Кидаль и из него, в сентябре 2019 года МИНУСМА начала строительство взлетно-посадочной полосы длиной 1,8 км, а в феврале и марте 2023 года провела на ней тестовые посадки военных и коммерческих самолетов. Как показано в таблице 4, в рассматриваемый период это позволило сэкономить до 40 млн долл. США, поскольку по сравнению с типичным средним вертолетом типичный средний самолет может перевозить на четыре пассажира и на 2000 кг грузов больше, способен летать на большие расстояния и имеет гораздо меньшие ограничения, связанные с погодой.

Таблица 4

Пассажировместимость, грузоподъемность и стоимость средних вертолетов по сравнению со средними самолетами в период с января 2019 года по июнь 2023 года

(В долл. США)

	Без взлетно-посадочной полосы (фактически)	Со взлетно-посадочной полосой (теоретически)
Вид воздушного средства	Средние вертолеты	Средние самолеты
Пассажировместимость	20	24
Грузоподъемность (кг)	4 000	6 000
Общая стоимость контракта	53 640 542	8 401 898 ^a
Стоимость строительства грунтовой взлетно-посадочной полосы	—	5 500 000
Всего	53 640 542	13 901 898
Возможная экономия средств		39 738 644

Источник: доклад по проекту строительства аэродрома в Кидале и закупочная документация.

^a Рассчитано на основе средней стоимости четырех охваченных ревизией контрактов на средние пропеллерные самолеты.

20. Как показано на рисунке I ниже, зарегистрированных операторов самолетов больше, чем зарегистрированных операторов вертолетов, что может способствовать развитию конкуренции и получению наилучшего по стоимости предложения. Помимо возможной экономии средств и повышения эффективности операций, инвестиции в авиационную инфраструктуру принесут пользу

принимающим странам после завершения мандатов операций в пользу мира. Вместе с тем подобные инвестиции требуют от миссий учета таких вопросов, как финансовые последствия, оперативная обстановка, в том числе ситуация в области безопасности, продолжительность проектов, логистические проблемы, связанные с доставкой материалов и оборудования в отдаленные районы, и ориентировочные сроки действия мандатов миссий, которые, как правило, ежегодно пересматриваются и продлеваются Советом Безопасности.

Рекомендация 2

Департаменту оперативной поддержки следует через бюджетные инструкции Контролера напомнить полевым миссиям о необходимости проведения анализа затрат и выгод по проектам авиационной инфраструктуры с учетом количественных и качественных факторов в рамках планирования процесса приобретения авиационных услуг.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 2.

Замечания УСВН. Рекомендация 2 остается открытой до направления полевым миссиям указания провести анализ затрат и выгод по проектам авиационной инфраструктуры в рамках планирования процесса приобретения авиационных услуг.

В. Приобретение услуг коммерческой авиации

1. Разработка стратегии развития международной конкуренции и расширения представленности поставщиков

21. Секретариат Организации Объединенных Наций стремится развивать эффективную международную конкуренцию и получать конкурсные заявки от как можно большего числа различных поставщиков. В рамках своей информационной работы Управление цепей снабжения приглашает к участию в торгах всех зарегистрированных авиаперевозчиков соответствующих категорий, включая и тех, кто не зарегистрирован как оператор требуемого вида воздушного судна. Цель заключается в информировании субъектов на рынке о потребностях операций Организации Объединенных Наций в пользу мира и распространении информации для принятия решений о приобретении авиационных средств новых видов. В 2020 году Управление внедрило также стратегию регистрации поставщиков авиационных услуг и взаимодействия с ними, в том числе пересмотрело технические и финансовые критерии регистрации. В 2022 году Управление приняло участие в пяти авиационных выставках и организовало в Африке, на Ближнем Востоке и в Азиатско-Тихоокеанском регионе девять бизнес-семинаров по воздушному транспорту, в которых приняли участие около 250 авиаперевозчиков. Тем не менее в ходе большинства торгов, рассмотренных УСВН в ходе ревизии и касающихся приобретения услуг самолетов и вертолетов, от поставщиков поступило лишь четыре-шесть конкурсных заявок. По мнению Управления цепей снабжения, отдача от недавней информационной работы станет заметна со временем.

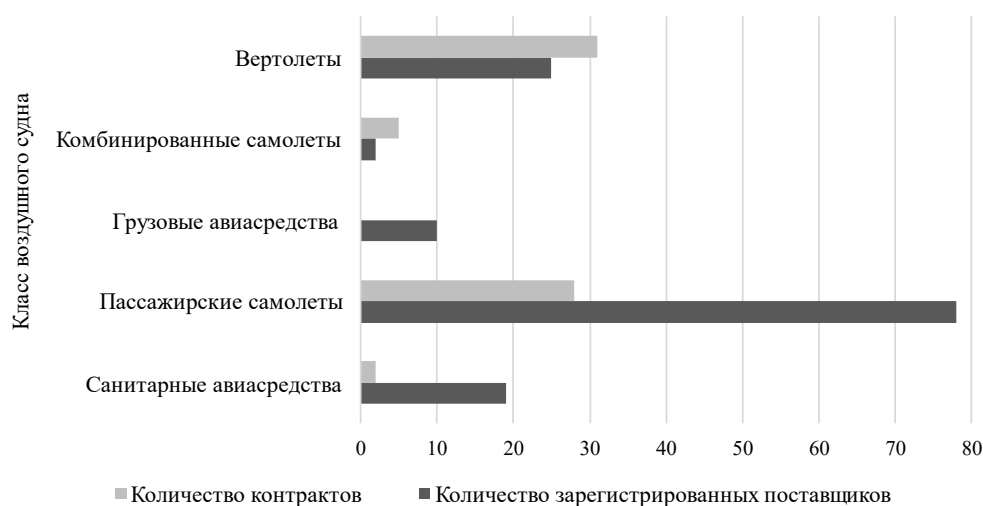
22. За ревизионный период процесс регистрации завершило 82 новых поставщика, включая поставщиков из 23 новых стран-заявителей. В июне 2022 года значимость этого достижения заметно убавилась после того, как ИКАО выявила

серьезную проблему в области безопасности, которая была связана с летной годностью воздушных судов, предоставленных одной из стран, входящих в пятерку ведущих поставщиков, и которая до сих пор так и не решена. В результате из основного списка поставщиков были исключены 11 субъектов с 23 видами воздушных судов, и предполагается, что миссии не будут продолжать сотрудничество с этими поставщиками, за исключением случаев наличия особых оперативных потребностей. Это повлияло на работу полевых миссий, поскольку на момент возникновения у ИКАО серьезных опасений по поводу безопасности с соответствующим государством-членом было заключено 22 контракта.

23. Кроме того, необходимо было расширить число поставщиков, располагающих воздушными судами определенных видов, в частности вертолетами и комбинированными самолетами (перевозят и пассажиров, и грузы), которые пользуются большим спросом у миссий. Как показано на рисунке I, количество поставщиков, предоставляющих воздушные суда таких видов, было непропорционально количеству действующих контрактов. Например, по состоянию на июнь 2023 года, после того как ИКАО выразила серьезные опасения по поводу безопасности и сняла с регистрации некоторых поставщиков, у Управления цепей снабжения было 25 зарегистрированных поставщиков вертолетов и 31 действующий контракт (соотношение 1:1,24). Для комбинированных самолетов такое соотношение составило 1:2,5, т. е. два зарегистрированных поставщика на пять действующих контрактов. Для пассажирских самолетов такое соотношение составило 1:0,36, т. е. 78 зарегистрированных поставщиков на 28 контрактов, что позволило обеспечить большее разнообразие и большую гибкость.

Рисунок I

Количество зарегистрированных поставщиков и действующих контрактов по состоянию на июнь 2023 года



Источник: ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств и основной список поставщиков.

24. Управление цепей снабжения провело целенаправленную работу с тремя основными поставщиками стратегических вертолетов, один из которых завершил регистрацию, и девятью поставщиками тяжелых грузовых воздушных судов грузоподъемностью 19 тонн и более. Кроме того, Управление провело стартовые совещания по вопросам регистрации с 45 операторами вертолетов, 11 из которых впоследствии завершили регистрацию, и 13 операторами грузовых воздушных судов, 4 из которых впоследствии завершили регистрацию.

Проведенный Управлением анализ показал, что в течение последних трех лет наблюдается тенденция к заключению контрактов с поставщиками, недавно завершившими регистрацию: 53 процента контрактов, заключенных в 2022 году, были заключены с поставщиками, зарегистрированными в период с 2020 по 2022 год.

25. Управление цепей снабжения представило ряд инициатив по урегулированию возникших у ИКАО серьезных опасений по поводу безопасности, включая заключение неисключительных соглашений о фрахте воздушных судов в целях удовлетворения неотложных потребностей в 10 миссиях, с тем чтобы заменить резервные услуги вертолетов общего назначения. В ноябре 2022 года Управление пригласило принять участие в торгах по сегменту 1 (8–15 пассажиров) и сегменту 2 (16 и более пассажиров) 57 операторов вертолетов. Цель приглашения к участию в торгах состояла в том, чтобы заключить с участниками, удовлетворяющими техническим требованиям, не менее пяти контрактов на миссию по каждому сегменту на сумму, превышающую наименьшую предложенную стоимость контракта не более чем на 50 процентов.

26. Заявки были получены в общей сложности от 23 поставщиков из 16 стран (показатель отклика составил 40 процентов). После оценки конкурсных заявок с 14 поставщиками были заключены неисключительные соглашения о фрахте воздушных судов для предоставления резервных услуг воздушных судов на предельную сумму в 67,7 млн долл. США каждое на максимальный срок в четыре года, устанавливаемый после проверки Комитетом Центральным учреждениям по контрактам. Семь из 14 поставщиков завершили регистрацию недавно. Контракты на предоставление резервных услуг в рамках неисключительных соглашений о фрахте воздушных судов будут заключаться на основе предложений, полученных в ходе вторичных торгов от поставщиков резервного флота воздушных судов, по ставкам, не превышающим те, которые были установлены в контрактах, касающихся резервного флота воздушных судов.

27. Эта деятельность будет проводиться в три этапа и предусматривает замену более 22 вертолетов общего назначения. Первый этап и соответствующие вторичные торги завершились в июле 2023 года. Управление цепей снабжения рассматривает возможность принятия новой концепции приобретения авиационных услуг, предоставляемых воздушными судами других видов, после оценки результатов вторичных торгов. Поскольку вторичные торги и осуществление контрактов, касающихся резервного флота, не охватываются данной ревизией, УСВН рассмотрит закупки и управление контрактами на предоставление резервных услуг в рамках неисключительных соглашений о фрахте воздушных судов в ходе будущих ревизий.

2. Необходимость укрепления механизмов регистрации поставщиков

28. Перед участием в торгах потенциальные авиаперевозчики должны зарегистрироваться на уровне 2 (для контрактов на сумму свыше 500 000 долл. США) «Глобального рынка Организации Объединенных Наций» — закупочного портала, который организации системы Организации Объединенных Наций используют для регистрации поставщиков и распространения информации о закупках. Они обязаны зарегистрироваться также в системе регистрации поставщиков и операторов воздушных судов. В отчетный период, помимо регистрации 82 новых поставщиков, Управление цепей снабжения исключило из списка 47 поставщиков в связи с тем, что ИКАО выразила серьезные опасения по поводу безопасности, а также по причине непредставления обновленной финансовой информации и по другим причинам. По состоянию на 30 июня 2023 года у

Управления было 108 зарегистрированных поставщиков с 311 видами воздушных судов.

29. Регистрация поставщиков в системе регистрации поставщиков и операторов воздушных судов требует проведения технической оценки их систем оперативного управления и авиационного контроля, а также коммерческой оценки их финансового положения, чтобы убедиться в пригодности поставщиков к участию в торгах Организации Объединенных Наций и наличии возможности заключения с ними соглашений на чартерные авиаперевозки. Такие подробные проверки на этапе регистрации поставщиков позволяют Управлению цепей снабжения сэкономить время, необходимое для технической оценки конкурсных заявок, поданных в ответ на приглашение к участию в торгах, и сосредоточить внимание на установлении соответствия предлагаемых авиационных средств техническим критериям, указанным в техническом задании.

а) Ненадлежащее ведение документации, касающейся технической оценки, в ходе регистрации поставщиков

30. Управление цепей снабжения проводило техническую оценку на основе установленных им критериев технической и оперативной оценки и применяло принцип «четыре глаза», в соответствии с которым для обеспечения должной осмотрительности документация должна проверяться двумя сотрудниками. В апреле 2020 года в связи с пандемией коронавирусного заболевания (COVID-19) Управление приняло критерии ускоренной технической и оперативной оценки.

31. Обзор результатов технических оценок восьми поставщиков позволил выявить проблему ненадлежащего ведения документации, из-за которой УСВН не смогло прийти к однозначному выводу об эффективности процесса технической оценки Управления цепей снабжения. УСВН не смогло проверить такие важные документы, как лицензия на воздушные перевозки, свидетельство о подтверждении летной годности и описание эксплуатационных характеристик. В некоторых случаях результаты технической оценки не могли быть полностью проверены из-за отсутствия контрольных перечней, подтверждающих завершение обзора в соответствии с критериями технической и оперативной оценки. Управление цепей снабжения сообщило, что данные об авиаперевозчиках, прошедших техническую проверку до 2020 года, в основном хранятся на бумажных носителях, которые нелегко найти. Управление сообщило, что с тех пор оно инициировало реструктуризацию своей системы ведения технической документации и в настоящее время ведет ее в электронном виде.

32. УСВН отметило также, что из-за применения критериев ускоренной технической и оперативной оценки, которые использовались для регистрации 29 поставщиков с 83 типами воздушных судов в целях поддержания деятельности во время пандемии COVID-19, изменились процедуры подачи документации, типы документов, которые необходимо предоставить, и порядок проведения на месте необходимой совместной проверки поставщиков авиационных услуг. Управление цепей снабжения сообщило, что эти изменения компенсируются строгим контролем и мониторингом авиаперевозчиков со стороны соответствующих органов гражданской авиации. Однако после истечения в марте 2022 года срока действия критериев ускоренной технической и оперативной оценки Управление привело требования к документации в соответствие с предыдущей редакцией критериев. Управлению цепей снабжения необходимо определить, какие критерии оценки могут быть отменены насовсем и в какой мере можно полагаться на процедуры органов гражданской авиации. Это позволит сократить время, затрачиваемое на регистрацию поставщиков, и объем необходимых для этого ресурсов.

33. Функция технической оценки в ходе регистрации поставщиков подразумевает проверку как качества, так и механизмов безопасности в соответствии с критериями технической и оперативной оценки и указаниями, изложенными в Руководстве по авиационным операциям. Вместе с тем возможности для проведения технических оценок Управлением цепей снабжения были ограничены, поскольку за техническую оценку авиаперевозчиков отвечал лишь один штатный сотрудник Секции авиационной безопасности и еще один сотрудник Службы воздушного транспорта, который совмещал эту функцию с рядом других обязанностей. В 2021 и 2022 годах на проведение технической оценки новых воздушных судов новых авиаперевозчиков уходило в среднем 74 дня. Управление цепей снабжения сообщило, что техническая регистрация поставщика может быть завершена только после того, как он предоставит всю необходимую документацию, на что Управление не в состоянии повлиять. Кроме того, в рассматриваемый период перед двумя сотрудниками, выполняющими эту функцию, были поставлены и другие, конкурирующие приоритетные задачи, включая урегулирование возникших у ИКАО серьезных опасений по поводу безопасности, внесение изменений в авиационные стандарты Организации Объединенных Наций для воздушных перевозок в рамках операций по поддержанию мира и гуманитарных операций и внедрение процесса управления категориями.

34. Кроме того, с 1 июля 2023 года функция технической оценки была передана Службе вспомогательного обеспечения и налаживания контактов, которая не имела опыта в области обеспечения авиационной безопасности, необходимого для анализа и мониторинга деятельности. Поскольку техническая оценка при регистрации авиаперевозчиков — сложный процесс, порой требующий выезда на место к поставщикам, за ним должны следить сотрудники, обладающие необходимыми техническими навыками.

Рекомендация 3

Департаменту оперативной поддержки следует укрепить процесс технической оценки в ходе регистрации авиаперевозчиков посредством: а) внедрения надлежащих процедур ведения и хранения документации; б) пересмотра критериев технической оценки, от которых можно отказаться; и в) оценки потенциала функции технической оценки для создания надлежащего механизма технического надзора.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 3 и сообщил, что он: а) пересмотрит и обновит систему ведения документации, чтобы обеспечить эффективное, надежное и отслеживаемое управление техническими данными поставщиков; б) пересмотрит и проанализирует критерии технической и оперативной оценки, чтобы избежать дублирования усилий, и соответствующим образом обновит эти критерии; и в) проанализирует потенциал функции технической оценки для регистрации поставщиков.

Замечания УСВН. Рекомендация 3 остается открытой до получения доказательств того, что система ведения документации была обновлена, критерии технической и оперативной оценки были пересмотрены, а потенциал функции технической оценки для регистрации поставщиков и надзор за ней были проанализированы.

b) Необходимость пересмотра критериев коммерческой оценки в ходе регистрации поставщиков

35. В январе 2022 года Управление цепей снабжения внедрило новые критерии коммерческой оценки, включая четыре финансовых и три качественных критерия, и основанную на оценочных листах методологию для зарегистрированных и потенциальных авиаперевозчиков. Методология не позволяла адекватно оценить финансовые возможности поставщиков, поскольку поставщики могли пройти коммерческую оценку по одним лишь качественным критериям без учета финансовых показателей. По этому принципу отбор прошли три из пяти потенциальных авиаперевозчиков, в том числе один с низкими показателями рентабельности и ликвидности. По данным Управления, новые критерии коммерческой оценки были приняты во время пандемии, когда многие авиаперевозчики столкнулись с операционными и финансовыми проблемами из-за закрытия границ и введения ограничений на полеты.

Рекомендация 4

По завершении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19, Департаменту оперативной поддержки следует пересмотреть свои критерии коммерческой оценки в ходе регистрации авиаперевозчиков, чтобы уделить должное внимание показателям финансовой стабильности авиаперевозчиков.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 4.

Замечания УСВН. Рекомендация 4 остается открытой до получения доказательств того, что критерии коммерческой оценки в ходе регистрации авиаперевозчиков были пересмотрены.

3. Эффективность применения закупочных процедур Организации Объединенных Наций

a) Разработка технических заданий на основе анализа данных

36. Технические задания должны разрабатываться на основе результатов анализа имеющейся информации, такой как количество пассажиров и масса грузов на рейс, для выбора подходящего размера воздушного судна и расчета часов полета, а также для выявления будущих оперативных потребностей, удовлетворения логистических нужд и выполнения конкретных задач. Служба воздушного транспорта рассматривает и анализирует мандаты миссий, планы поддержки, концепции операций и технические обоснования для запроса конкретных авиационных средств. Служба изучает также данные об использовании воздушных судов, представляемые в ежемесячных электронных отчетах об использовании воздушных средств.

37. Осознавая, что целью воздушных операций Организации является предоставление услуг и что оперативные потребности и другие контекстуальные факторы влияют на показатели использования воздушных судов, УСВН отметило тенденцию к низкой заполняемости, которую следует принимать во внимание в целях потенциальной экономии средств и учитывать при подготовке технических заданий. УСВН проанализировало касающиеся перевозки пассажиров задания по всем контрактам, действующим в период с 1 января 2019 года по 30 июня 2023 года, за исключением заданий, касающихся медицинской эвакуации по воздуху, с учетом максимальной пассажироместимости воздушных

судов. Как показано в таблице 5, в 2019 году действовало семь контрактов с показателями заполняемости ниже 30 процентов. В связи с пандемией в 2020 и 2021 годах число таких контрактов увеличилось до 13 и 15, соответственно. Однако ситуация существенно не улучшилась в 2022 году и в течение первых шести месяцев 2023 года, когда число контрактов с показателями заполняемости ниже 30 процентов сократилось до 13 и 12, соответственно. В таблице 5 приводятся предельные значения для контрактов, действовавших в период с 1 января 2019 года по 30 июня 2023 года, и соответствующие показатели заполняемости.

Таблица 5

Показатели заполняемости и средняя стоимость контрактов, действовавших в период с 1 января 2019 года по 30 июня 2023 года⁶

Показатели заполняемости (в процентах)	Количество контрактов					Среднее предельное значение (в млн долл. США)
	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	
0–30	7	13	15	13	12	93
31–60	41	43	48	45	30	520
61–90	23	17	17	21	15	254
Более 90	6	6	4	4	7	106
Всего	77	79	84	83	64	973

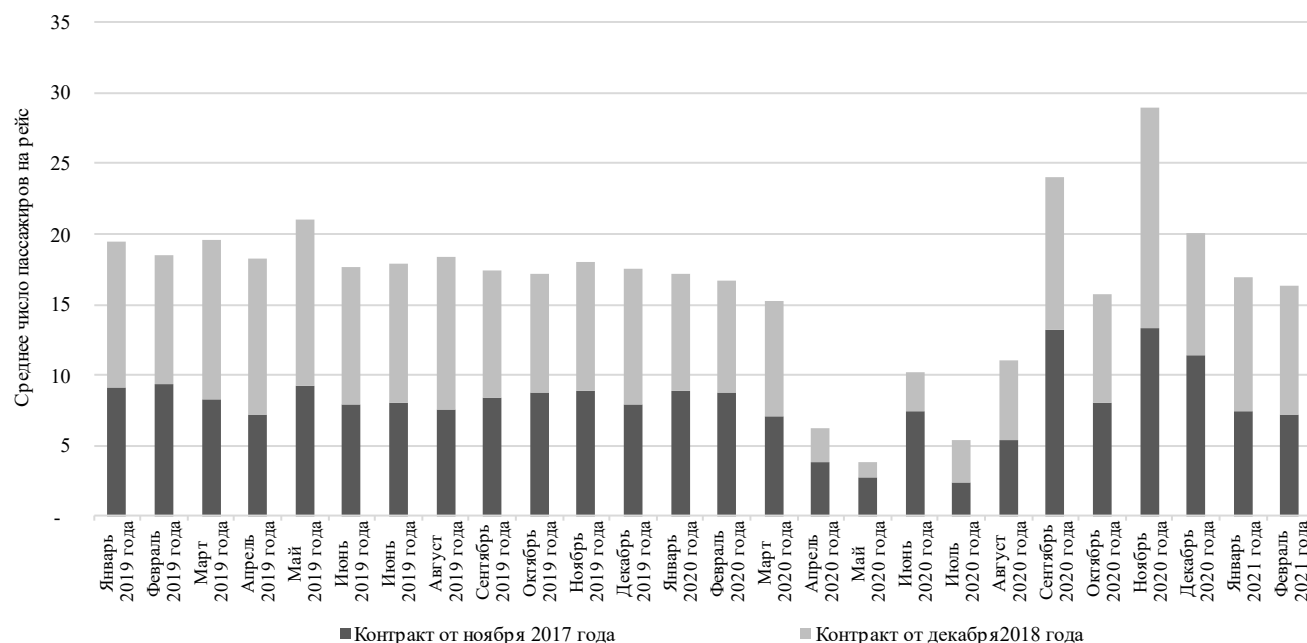
Источник: ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств.

38. Кроме того, не была проведена надлежащая оценка потребностей сокращающихся миссий в авиационных услугах. Например, Смешанная операция Африканского союза — Организации Объединенных Наций в Дарфуре (ЮНАМИД) могла бы потенциально сэкономить 8,5 млн долл. США, проведя должную переоценку своих потребностей в авиационных услугах. ЮНАМИД заключила 30 ноября 2017 года один контракт на два вертолета вместимостью 20 пассажиров каждый. Кроме того, она заключила новый контракт взамен истекшего в декабре 2018 года контракта на два дополнительных вертолета вместимостью 20 пассажиров каждый на сумму 12,6 млн долл. США. Суммарная пассажироместимость четырех вертолетов по двум контрактам составила 80 человек. Вместе с тем анализ выполнения задач по перевозке пассажиров в период с января 2019 года по февраль 2021 года показал, что необходимости во втором контракте нет. Как показано на рисунке II, все задачи по перевозке пассажиров могли быть выполнены двумя вертолетами, контракт на которые был заключен в ноябре 2017 года, на протяжении всего периода, за исключением трех месяцев, когда они могли быть выполнены пятью дополнительными вертолетами, доступными в этом местоположении. Хотя Управление цепей снабжения направило запрос сократить количество летных часов по существующим контрактам, в которые в декабре 2018 года были внесены изменения, это практически никак не отразилось на затратах из-за высоких фиксированных расходов, неизбежно возникающих по коммерческим контрактам, о чем говорится ниже.

⁶ Управление цепей снабжения привело три примера, когда более тяжелые самолеты выбирались потому, что они были дешевле более легких моделей, указанных в технических заданиях, а это означает, что в этих случаях показатели заполняемости были ожидаемо ниже.

Рисунок II

Среднее число пассажиров на рейс по двум контрактам ЮНАМИД в период с января 2019 года по февраль 2021 года



Источник: ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств.

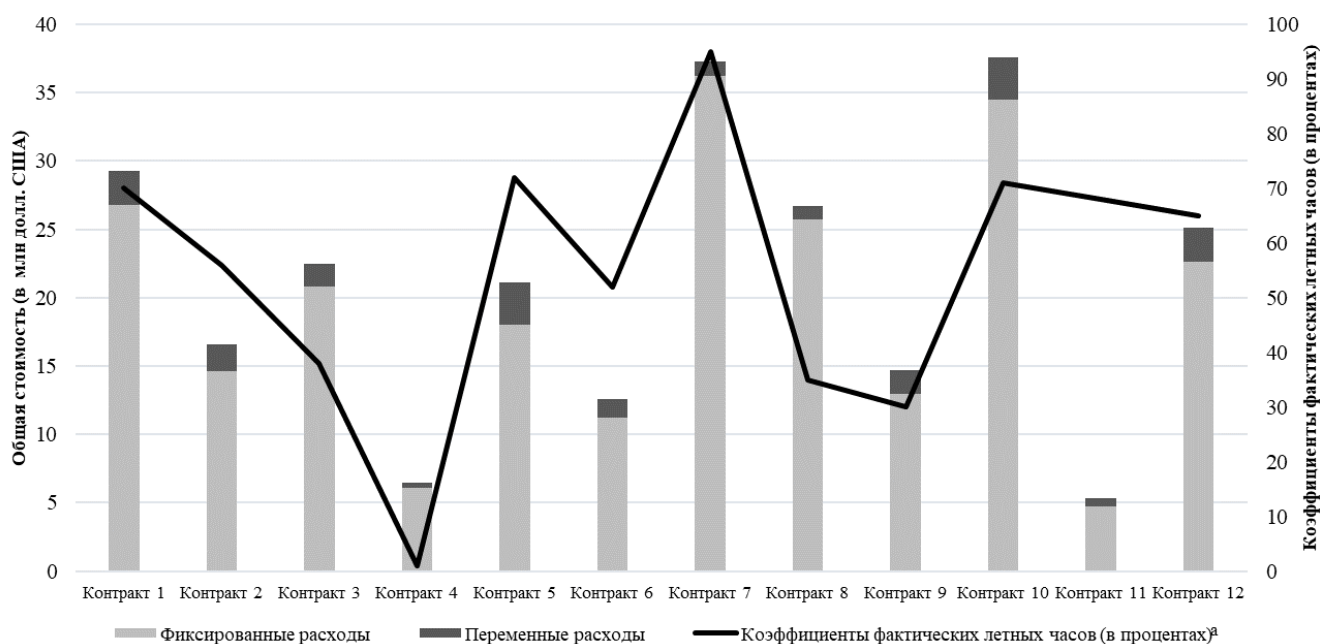
39. Недоиспользование авиационных средств из-за низкой заполняемости или неполного выбора летных часов сопряжено с большими затратами из-за неизбежно возникающих по коммерческим контрактам высоких фиксированных расходов. В 12 из 15 рассмотренных контрактов фиксированные расходы⁷ составили более 85 процентов от общей стоимости предложения, как показано на рисунке III и в таблице 6. В результате выплаты были близки к указанным в контракте суммам, даже несмотря на значительные расхождения между ожидаемыми и фактическими показателями заполняемости и количеством летных часов.

40. Что касается количества летных часов, то в 4 из 15 контрактов коэффициент фактических летных часов⁸ составлял от 0 до 50 процентов, а в одном контракте был равен 1 проценту (17 летных часов за 30 месяцев против 1700, предусмотренных в контракте). Более реалистичная оценка количества летных часов и пассажиров в полевых миссиях позволила бы приобретать авиационные средства с отвечающими требованиям пассажировместимостью и грузоподъемностью. Управление цепей снабжения сообщило, что связь между количеством летных часов и требованиями к пассажировместимости и грузоподъемности воздушного судна нелинейна. Определенные требования не зависят от условий эксплуатации и обусловлены ситуацией на местах.

⁷ Фиксированные расходы состоят из: а) единовременных выплат (перебазирование, покраска); и б) годовых эксплуатационных затрат (базовые расходы, экипаж, проживание, питание, транспорт).

⁸ Отношение фактических летных часов к расчетным летным часам за период действия контракта.

Рисунок III

Компонент фиксированных расходов в конкурсных заявках и коэффициенты фактических летных часов

Источник: закупочная документация и ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств.

^a Летные часы указаны за период, заканчивающийся 30 июня 2023 года.

Таблица 6

Компонент фиксированных расходов в конкурсных заявках и коэффициенты фактических летных часов

Контракт	Расчетное количество летных часов в год	Коэффициенты фактических летных часов ^a (в процентах)	Сумма, указанная в заявке победителя (в млн долл. США)			Доля фиксированных расходов (в процентах)
			Фиксированные расходы	Переменные расходы	Всего	
Контракт 1	1 200	70	26,8	2,5	29,3	91
Контракт 2	960	56	14,6	2,0	16,6	88
Контракт 3	1 200	38	20,8	1,7	22,5	93
Контракт 4	620	1	6,1	0,4	6,5	94
Контракт 5	1 200	72	18,0	3,1	21,1	85
Контракт 6	960	52	11,2	1,4	12,6	89
Контракт 7	720	95	36,2	1,1	37,3	97
Контракт 8	720	35	25,7	1,0	26,7	96
Контракт 9	960	30	13,0	1,7	14,7	88
Контракт 10	600	71	34,5	3,1	37,6	92
Контракт 11	600	68	4,7	0,6	5,3	89
Контракт 12	840	65	22,6	2,5	25,1	90

Источник: закупочная документация и ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств.

^a Летные часы указаны за период, заканчивающийся 30 июня 2023 года.

41. Управление цепей снабжения сообщило также, что оно не располагает надлежащим инструментом управления для выявления потребностей миссий в услугах коммерческой авиации, поскольку ежемесячные электронные отчеты об использовании воздушных средств используются главным образом для целей составления бюджета и оплаты и не позволяют: а) получать информацию о количестве пассажиров на рейс; и б) учитывать контекстуальные факторы, такие как район действия, расстояние, высота над уровнем моря, наличие запасных аэродромов, преобладающие погодные условия, инфраструктура аэропортов, навигационные средства, наличие топлива, а также решение миссий о постановке задач для конкретного типа воздушных судов, независимо от их заполняемости. По мнению Управления, существующая система управления информацией об авиационных средствах в определенной степени функциональна, однако не позволяет получать подробные данные для проведения всеобъемлющего анализа использования воздушных судов на общем уровне.

42. Кроме того, Управление цепей снабжения указало, что по просьбе миссий оно предоставляет информацию о приоритетных задачах миссий в области обеспечения ресурсами, в том числе о составе флота, его структуре и показателях, изменениях в активах и количестве летных часов, а также об ориентировочных потребностях при сокращении и ликвидации. Однако после внедрения системы делегирования полномочий такая практика стала менее распространенной, поскольку вся ответственность и полномочия, связанные с ресурсами, перешли к миссиям.

Рекомендация 5

Департаменту оперативной поддержки следует принять меры по совершенствованию системы информации об авиации и расширению возможностей для отслеживания, в частности данных о количестве пассажиров и летных часов, и выявления потребностей миссий в услугах коммерческой авиации с учетом оперативной обстановки.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 5 и сообщил, что работает над проектом по совершенствованию системы управления воздушными перевозками, охватывающей весь процесс, начиная с планирования и составления графиков полетов и заканчивая оперативным отслеживанием и отчетностью.

Замечания УСВН. Рекомендация 5 остается открытой до получения доказательств внедрения усовершенствованной системы информации об авиации.

b) Недостаточно активное использование метода запроса конкурсных заявок

43. В апреле 2014 года Отдел закупок объявил о замене метода долгосрочного фрахта воздушных судов с приглашения к участию в торгах на запрос конкурсных заявок. В приглашении к участию в торгах определяются минимальные требования, которые должны быть выполнены, а заявки оцениваются на основе соответствия или несоответствия указанным в техническом задании критериям. В свою очередь, метод запроса конкурсных заявок позволяет авиаперевозчикам с учетом их логистического опыта предоставлять Организации решения, которые наилучшим образом отвечают оперативным потребностям и которые впоследствии оцениваются по обязательным критериям, анализируются и ранжируются.

44. По результатам исследования, проведенного внешним консультантом 30 октября 2020 года, был сделан вывод о том, что метод запроса конкурсных заявок для приобретения авиационных услуг лучше увязан с принципами закупок Организации Объединенных Наций. В документе об исследовании консультанта также содержится, помимо прочих, рекомендация усовершенствовать процесс управления поставщиками и возможности сбора и анализа данных, а также следить за поставщиками во время исполнения контрактов, с тем чтобы иметь возможность вносить корректировки. Вместе с тем с момента окончания предоставления консультационных услуг ни одного конкурса на долгосрочное авиационное обслуживание не было проведено с использованием метода запроса конкурсных заявок; по-прежнему использовался метод приглашения к участию в торгах. По мнению Управления цепей снабжения, использование метода запроса конкурсных заявок сопряжено с большими трудностями и требует наличия большого объема ресурсов, поскольку необходимо приложить значительные усилия по подготовке технического задания (в частности, для расчета затрат и соотнесения их с потребностями нужны подробные логистические данные), разработке критериев технической оценки и проведению такой оценки, что также приводит к увеличению сроков закупок. УСВН отметило также, что миссии несвоевременно представляли в Управление цепей снабжения данные о потребностях в услугах авиации, из-за чего провести торги с использованием метода запроса конкурсных заявок было невозможно. В 15 рассмотренных случаях данные о потребностях представлялись в среднем за 3,6 месяца до того момента, когда было необходимо получить услугу. Зависимость от приглашения к участию в торгах может сужать возможности экономии средств и препятствовать поиску наилучших решений в интересах Организации. Кроме того, Управление сообщило, что оно создало механизмы для принятия своевременных мер, связанных с закупками, в том числе для обеспечения непрерывного контроля за портфелем контрактов и сроками их истечения и доведения этой информации до сведения миссий, а также для напоминания миссиям о необходимости своевременного представления технических заданий.

Рекомендация 6

Департаменту оперативной поддержки следует начать соответствующую деятельность в соответствии с рекомендациями, содержащимися в исследовании, проведенном внешним консультантом, включая использование в надлежащих случаях метода запроса конкурсных заявок для поиска наилучших по стоимости решений в области воздушных перевозок.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 6 при условии выполнения рекомендации 5.

Замечания УСВН. Рекомендация 6 остается открытой до получения доказательств использования в надлежащих случаях метода запроса конкурсных заявок для поиска решений в области воздушных перевозок.

с) Ненадлежащее рассмотрение и утверждение результатов технической оценки конкурсных заявок

45. Комитет по технической оценке, состоящий как минимум из двух членов от Службы воздушного транспорта, проводит техническую оценку поступивших от поставщиков заявок на основе заранее установленных критериев технической оценки. Результаты, включая все вопросы безопасности, подробно описываются в докладе о технической оценке.

46. УСВН рассмотрело 15 конкурсных заявок и выявило пять случаев, когда заявки были признаны приемлемыми, хотя соответствующая информация не была представлена, или когда заявки были отклонены в отсутствие надлежащего обоснования. К отсутствующей информации были причислены неполные или недостаточные сведения об опыте пилотирования предлагаемого типа воздушного судна и доказательства того, что выбранный для заключения соглашения о фрахте резервного воздушного судна⁹ для медицинской эвакуации по воздуху авиаперевозчик может работать во всех требуемых местоположениях. Кроме того, один авиаперевозчик был признан не подходящим по техническим причинам из-за неспособности предлагаемого им воздушного судна загрузить для перевозки конкретное транспортное средство, несмотря на то что авиаперевозчик предоставил фотографию транспортного средства, помещенного в грузовой отсек воздушного судна. Управление цепей снабжения сообщило, что миссия провела физическую проверку и подтвердила, что воздушное судно не способно загрузить то самое транспортное средство. Вместе с тем Управление не смогло представить доказательств того, что миссия провела такую проверку. Указанная в конкурсной заявке победившего поставщика стоимость была на 21 млн долл. США, или 167 процентов, выше, чем у дисквалифицированного авиаперевозчика.

47. Кроме того, в рамках технической оценки следует анализировать также эффективность деятельности внесенных в перечень и подающих заявки повторно авиаперевозчиков. Около 27 из 175 контрактов (15 процентов) были заключены с одним и тем же поставщиком, предоставляющим услуги с использованием одного и того же типа воздушного судна в одной и той же миссии. Однако в 19 из 27 случаев отсутствовали доказательства проведения оценки эффективности деятельности поставщика по завершении предыдущих контрактов. Из-за этого создавался риск продолжения работы с поставщиками, обладающими низкими показателями. Например, долгосрочное соглашение о фрахте для МИНУСМА было продлено в ноябре 2020 года без завершения оценки эффективности деятельности, хотя в рамках этой частично проведенной оценки работа авиаперевозчика была признана неудовлетворительной по техническим причинам, таким как неисправность системы электрического управления и системы управления закрылками, а также низкие стандарты технического обслуживания. Управление цепей снабжения сообщило, что миссии направляют им информацию о проблемах с работой поставщиков для принятия мер и именно миссии отвечают за проведение оценки эффективности деятельности по завершении контрактов и загрузку докладов об оценке в систему отчетности об исполнении контрактов. Тем не менее Управление несет ответственность за обеспечение удовлетворительной работы поставщиков на этапе до заключения контрактов.

⁹ Это системный процесс, не предполагающий формального запроса конкурсной заявки у каждой миссии.

Рекомендация 7

Департаменту оперативной поддержки следует предоставить группам технической оценки указания по документированию обоснования результатов технической оценки на основе содержащихся в техническом задании требований.

Замечания Департамента оперативной поддержки. Департамент оперативной поддержки согласился с рекомендацией 7.

Замечания УСВН. Рекомендация 7 остается открытой до получения группами технической оценки соответствующих указаний.

d) Соображения по поводу краткосрочных услуг грузовой авиации

48. В ревизионный период Управление цепей снабжения привлекло к предоставлению краткосрочных услуг грузовой авиации четыре брокерские компании. Однако привлечение брокеров создавало риски для безопасности и репутации Организации, поскольку брокеры часто не указывали бортовой номер предлагаемого воздушного судна, из-за чего Управление не могло проверить показатели безопасности авиаперевозчиков, нанятых брокерами. Вместе с тем на момент составления настоящего доклада рабочая группа Управления завершала подготовку требования, в соответствии с которым брокеры будут обязаны представлять бортовые номера предлагаемых воздушных судов.

49. УСВН рассмотрело 8 из 47 краткосрочных контрактов на грузовые авиаперевозки на сумму 54,2 млн долл. США и отметило, что из-за наличия неотложных потребностей услуги грузовой авиации было необходимо оказывать в среднем в течение 38 дней с момента подачи запроса. Способствовать приобретению этих услуг в такие сжатые сроки будет фрахт резервного воздушного судна. Эта концепция оказалась весьма эффективной при проведении медицинской эвакуации по воздуху во время пандемии, поскольку позволяла Организации без промедления предоставлять авиационные услуги для удовлетворения потребностей миссий. Управление цепей снабжения провело с использованием метода приглашения к участию в торгах два конкурса на фрахт резервного воздушного судна, один из которых касался тяжелого грузового самолета. Конкурс не был завершён из-за несоответствия участников торгов требованиям по причине наличия у ИКАО серьезных опасений по поводу безопасности. Второй конкурс касался закупки среднего самолета и был объявлен повторно в связи с отсутствием откликов на первое приглашение к участию в торгах; в настоящее время поступившие заявки проходят техническую оценку. Принимая во внимание усилия Управления, УСВН не выносит рекомендации на этот счет.

С. Приобретение услуг военной авиации**1. Налаживание адекватного процесса передачи информации о потребностях в услугах военной авиации**

50. Новые потребности в услугах военной авиации перечисляются в ежеквартальных сводках о потребностях миротворческих операций Организации Объединенных Наций в негражданском потенциале, которые распространяются среди государств-членов различными способами. Управление по военным вопросам оценивает и ранжирует возможности и готовность стран, предоставляющих войска, выполнять обязательства государств-членов по удовлетворению

потребностей в негражданском потенциале посредством проведения поездок в целях оценки и вынесения рекомендаций. Этот процесс позволяет обеспечивать адекватные возможности для того, чтобы Организация могла сообщать о своих потребностях, а государства-члены — реагировать на них. По состоянию на июнь 2023 года 17 стран имели 24 обязательства по предоставлению авиационных средств.

2. Неполный анализ рисков в области безопасности в ходе поездок на этапе, предшествующем развертыванию

51. Управление по военным вопросам проводит две официальные поездки в страны, предоставляющие войска, чтобы убедиться в готовности перед развертыванием военных авиагрупп. Поездки в целях оценки и вынесения рекомендаций проводятся для того, чтобы получить представление о возможностях предоставляющих войска стран и их готовности принять участие в операциях; после переговоров по письмам-заявкам проводятся поездки на этапе, предшествующем развертыванию, для того чтобы удостовериться в наличии военных авиационных средств в соответствии с письмами-заявками. Ожидается, что в ходе поездок группы Управления по военным вопросам оценят потенциальные проблемы в области безопасности и проверят программу обеспечения безопасности полетов. Проведенный УСВН обзор показал, что в рамках проверок в ходе поездок на этапе, предшествующем развертыванию, не всегда обращалось внимание на отсутствие оборудования, имеющего решающее значение для воздушных перевозок и авиационной безопасности. Из-за этого в МИНУСМА не работала система предупреждения о приближении к земле, а в МИНУСКА отсутствовали метеорологический радар и система предотвращения столкновений¹⁰, причем информация о них даже не была включена в соответствующие письма-заявки. УСВН отметило также, что требование о наличии системы предотвращения столкновений фигурировало лишь в одной из пяти рассмотренных заявок.

52. Управление по военным вопросам отметило, что Организация Объединенных Наций допускает некоторые отклонения от заявленных требований, если они не приводят к серьезным оперативным недостаткам. Кроме того, некоторые миссии, такие как МИНУСМА, предоставили военным авиагруппам необходимое оборудование и доступ к системам, в частности к спутниковой системе слежения.

53. Из-за нехватки персонала или ресурсов на выплату командировочных специалисты по авиационной безопасности из Управления цепей снабжения и миссий не входили в состав выездных групп в рамках 10 (6 поездок в целях оценки и вынесения рекомендаций и 4 поездки на этапе, предшествующем развертыванию) из 14 рассмотренных поездок. Это повышало риск того, что военные воздушные суда впоследствии не будут отвечать ключевым требованиям в области безопасности. В ежеквартальном обзоре авиапроисшествий и опасений по поводу авиационной безопасности, подготовленном Департаментом оперативной поддержки, сообщается о 14 авариях и 25 серьезных инцидентах, связанных с эксплуатацией военных авиационных средств в период с января 2019 года по 30 июня 2023 года. Поэтому оценка рисков в области безопасности и наличие необходимого оборудования имеют решающее значение во время поездок в целях оценки и вынесения рекомендаций и поездок на этапе, предшествующем развертыванию. Департамент операций в пользу мира отметил, что технические эксперты из Управления цепей снабжения всегда приглашаются к участию, а поездки на этапе, предшествующем развертыванию, финансируются из бюджетов миссий. Департамент оперативной поддержки сообщил, что в тех случаях, когда

¹⁰ Предназначена для снижения вероятности столкновения воздушных судов в полете.

не удавалось привлечь к поездкам специалистов по авиационной безопасности, оценку авиационной безопасности проводил авиационный эксперт из Службы воздушного транспорта. Вместе с тем следует прилагать усилия и привлекать к поездкам в целях оценки и вынесения рекомендаций и поездкам на этапе, предшествующем развертыванию, экспертов по авиационной безопасности из Управления и полевых миссий.

Рекомендация 8

Департаменту операций в пользу мира следует, действуя в координации с Департаментом оперативной поддержки и полевыми миссиями, принять меры для привлечения технических экспертов к проведению оценки и консультаций, а также поездок на этапе, предшествующем развертыванию, чтобы повысить эффективность деятельности.

Замечания Департамента операций в пользу мира. Департамент операций в пользу мира согласился с рекомендацией 8 и сообщил, что предоставит указания по выполнению этой рекомендации.

Замечания УСВН. Рекомендация 8 остается открытой до предоставления указаний по привлечению технических экспертов к поездкам в целях оценки и вынесения рекомендаций и поездкам на этапе, предшествующем развертыванию.

3. Устранение проблемы чрезмерного количества «недоступных» дней

54. В подписанных между Организацией Объединенных Наций и странами, предоставляющими войска, письмах-заявках о предоставлении военных авиационных средств указываются согласованные даты начала эксплуатации. Для авиагрупп предусмотрены «недоступные» дни в количестве примерно восьми в месяц, предназначенные для технического обслуживания борта и отдыха экипажа. Анализ данных о «недоступных» днях в девяти миссиях (63 письма-заявки) за ревизионный период показал, что 70 процентов авиационных средств как минимум один раз не соответствовали требованию о доступности в течение 23 дней (в феврале — 21 дня) в месяц. К ним относятся 68 средств, которые не были доступны в течение 347 месяцев из суммарных 4202 месяцев (8 процентов). Отсутствие доступа к военным воздушным судам может повлиять на выполнение операций. Ревизия воздушных операций в МООНЮС (доклад УСВН № 2022/086) показала, что ее военные воздушные средства оставались недоступными в общей сложности 756 дней; однако Миссия обеспечивала постоянное наличие минимального необходимого для выполнения задач количества авиационных средств, чтобы свести к минимуму перебои в работе. Согласно условиям, указанным в письмах-заявках, помимо возмещения оговоренных фиксированных расходов, страны, предоставляющие войска, получают оплату за фактические летные часы. В октябре 2022 года Целевая группа по оценке военной службы в Управлении по военным вопросам, действуя в координации со Службой воздушного транспорта, распространила среди миссий нормы эффективности военных авиагрупп (задачи, стандарты и показатели), установленные в Руководстве Организации Объединенных Наций по военным авиагруппам в миротворческих миссиях. В рамках оценки рассматриваются доступность и состояние военных воздушных средств, средств наземного обслуживания и специального оборудования. Таким образом, УСВН не выносит рекомендации на этот счет.

Приложение

Ответ руководства на рекомендации Управления служб внутреннего надзора

Рекомендация	Критическая ^а /важная ^б	Принята?	Должность ответственного сотрудника	Крайний срок выполнения	Замечания
Рекомендация 1 Департаменту операций в пользу мира следует, действуя в консультации с Департаментом оперативной поддержки и принимая во внимание вопросы, касающиеся выполнения мандата, сопутствующих расходов и оперативной обстановки и ситуации в области безопасности, напомнить полевым миссиям о необходимости: а) отслеживать информацию о задачах в целях выявления возможностей для оптимизации использования услуг военной и коммерческой авиации; и б) периодически пересматривать оптимальный баланс числа коммерческих и военных воздушных судов при определении спроса на авиационные услуги.	Важная	Да	Военный советник	31 марта 2026 года	Департамент операций в пользу мира, действуя в консультации с Департаментом оперативной поддержки, примет необходимые меры для выполнения этой рекомендации.
Рекомендация 2 Департаменту оперативной поддержки следует через бюджетные инструкции Контролера напомнить полевым миссиям о необходимости проведения анализа затрат и выгод по проектам авиационной инфраструктуры с учетом количественных и качественных факторов в рамках планирования процесса приобретения авиационных услуг.	Важная	Да	Начальник Службы воздушного транспорта	31 марта 2025 года	Департамент оперативной поддержки примет необходимые меры для выполнения этой рекомендации.
Рекомендация 3 Департаменту оперативной поддержки следует укрепить процесс технической оценки в ходе регистрации авиаперевозчиков посредством: а) внедрения надлежащих процедур ведения и хранения документации; б) пересмотра критериев технической оценки, от которых можно	Важная	Да	Начальник Службы вспомогательного обеспечения и налаживания контактов	31 марта 2026 года	Замечания Департамента оперативной поддержки отражены в докладе.

Рекомендация	Критическая ^a /важная ^b	Принята?	Должность ответственного сотрудника	Крайний срок выполнения	Замечания
отказаться; и с) оценки потенциала функции технической оценки для создания надлежащего механизма технического надзора.					
Рекомендация 4 По завершении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19, Департаменту оперативной поддержки следует пересмотреть свои критерии коммерческой оценки в ходе регистрации авиаперевозчиков, чтобы уделить должное внимание показателям финансовой стабильности авиаперевозчиков.	Важная	Да	Начальник Службы вспомогательного обеспечения и налаживания контактов	31 марта 2025 года	Замечания Департамента оперативной поддержки отражены в докладе.
Рекомендация 5 Департаменту оперативной поддержки следует принять меры по совершенствованию системы информации об авиации и расширению возможностей для отслеживания, в частности данных о количестве пассажиров и летных часов и выявления потребностей миссий в услугах коммерческой авиации с учетом оперативной обстановки.	Важная	Да	Начальник Службы воздушного транспорта	31 марта 2026 года	Замечания Департамента оперативной поддержки отражены в докладе.
Рекомендация 6 Департаменту оперативной поддержки следует начать соответствующую деятельность в соответствии с рекомендациями, содержащимися в исследовании, проведенном внешним консультантом, включая использование в надлежащих случаях метода запроса конкурсных заявок для поиска наилучших по стоимости решений в области воздушных перевозок.	Важная	Да	Помощник Генерального секретаря по управлению цепями снабжения	31 марта 2027 года	При условии выполнения изложенной выше рекомендации 5.

Рекомендация	Критическая ^а /важная ^б	Принята?	Должность ответственного сотрудника	Крайний срок выполнения	Замечания
Рекомендация 7 Департаменту оперативной поддержки следует предоставить группам технической оценки указания по документированию обоснования результатов технической оценки на основе содержащихся в техническом задании требований.	Важная	Да	Помощник Генерального секретаря по управлению цепями снабжения	31 марта 2026 года	Замечания Департамента оперативной поддержки отражены в докладе.
Рекомендация 8 Департаменту операций в пользу мира следует, действуя в координации с Департаментом оперативной поддержки и полевыми миссиями, принять меры для привлечения технических экспертов к проведению оценки и консультаций, а также поездок на этапе, предшествующем развертыванию, чтобы повысить эффективность деятельности.	Важная	Да	Военный советник	31 марта 2026 года	Департамент операций в пользу мира, действуя в координации с Департаментом оперативной поддержки и полевыми миссиями, предоставит указания по выполнению этой рекомендации.

^а Критические рекомендации касаются тех факторов риска, которые требуют неотложного внимания руководства. Непринятие мер для их выполнения может иметь критические или крайне неблагоприятные последствия для Организации.

^б Важные рекомендации касаются тех факторов риска, которые требуют своевременного внимания руководства. Непринятие мер для их выполнения может иметь крайне или относительно серьезные неблагоприятные последствия для Организации.