



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
9 September 2004
Russian
Original: English

Пятьдесят девятая сессия

Пункты 109 и 120 предварительной повестки дня*

Обзор эффективности административного и финансового функционирования Организации Объединенных Наций

Доклад Генерального секретаря о деятельности
Управления служб внутреннего надзора

Проверка соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

Записка Генерального секретаря**

1. Во исполнение резолюций Генеральной Ассамблеи 48/218В от 29 июля 1994 года, 54/244 от 23 декабря 1999 года и 57/279 от 20 декабря 2002 года Генеральный секретарь имеет честь препроводить для сведения Генеральной Ассамблеи прилагаемый доклад о проверке соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам, в частности в рамках грузовых воздушных перевозок, направленный ему заместителем Генерального секретаря по службам внутреннего надзора.
2. Генеральный секретарь принимает к сведению выводы и соглашается с рекомендациями, которые изложены в этом докладе и которые будут содействовать совершенствованию политики и процедур соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

* A/59/150.

** Настоящий доклад невозможно было представить в установленные сроки, поскольку к тому времени не было завершено проведение соответствующего анализа.

Доклад Управления служб внутреннего надзора о проверке соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира

Резюме

Во исполнение резолюции 57/279 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2002 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело проверку соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. По состоянию на 31 января 2004 года Департамент операций по поддержанию мира использовал в миссиях по поддержанию мира 136 летательных аппаратов. По прогнозам Департамента, в 2004 году вследствие значительного расширения операций по поддержанию мира будет использоваться свыше 200 летательных аппаратов.

Проверка показала, что Департамент операций по поддержанию мира предпринимает существенные шаги по повышению безопасности полетов, в частности разрабатывая совместно с Мировой продовольственной программой авиационные стандарты для воздушных перевозок в рамках операций по поддержанию мира и гуманитарных операций. В самое последнее время Департамент в стремлении повысить безопасность перестал использовать для перевозки пассажиров грузовые летательные аппараты. Вместе с тем УСВН пришлось к выводу о необходимости предпринять дополнительные значительные усилия в области разработки программ обеспечения безопасности полетов, закупок и организации работы и укомплектования кадрами Департамента и подразделений миссий по поддержанию мира, отвечающих за безопасность полетов. Другие основные результаты проверки рассматриваются ниже.

Хотя в Департаменте операций по поддержанию мира имеется программа предотвращения авиационных происшествий, никаких материалов по анализу тенденций или об извлеченных уроках, которые являются самыми эффективными средствами предотвращения происшествий, опубликовано не было.

Что касается миссий по поддержанию мира в Сьерра-Леоне, Либерии и Кот-д'Ивуаре, в которых используется в общей сложности 40 летательных аппаратов, то вместо создания в каждой миссии должности сотрудников по безопасности полетов более рациональным с финансовой точки зрения было бы учреждение регионального управления по этим вопросам. Это способствовало бы также более последовательной реализации программы Департамента операций по поддержанию мира по предотвращению авиационных происшествий.

В Департаменте операций по поддержанию мира в течение продолжительного времени оставались вакантными должности начальника Секции воздушного транспорта и начальника Группы безопасности полетов. Кроме того, лишь незначительного прогресса удалось добиться в осуществлении рекомендаций Международной организации гражданской авиации в отношении укрепления

потенциала Департамента в области гражданской авиации. По мнению УСВН, эти факторы затрудняют разработку и реализацию Департаментом эффективной стратегии обеспечения безопасности полетов.

Касаясь закупок, УСВН отметило, что по причине, как сообщается, бюджетных ограничений сотрудники Департамента операций по поддержанию мира нечасто посещают поставщиков для оценки их возможностей в плане предоставления приемлемых в техническом отношении и безопасных услуг по авиаперевозкам. Отдел закупок и Департамент должны были согласовать механизм предварительной проверки поставщиков в целях расширения участия поставщиков в торгах, проводимых Организацией Объединенных Наций, одновременно обеспечив достаточно тщательное изучение представляемых потенциальными поставщиками документов.

В Департаменте операций по поддержанию мира существуют различные точки зрения в отношении целесообразности использования грузовых летательных аппаратов для перевозки грузов и пассажиров. Такая практика применялась до 2003 года. В одних только миссиях по поддержанию мира в Демократической Республике Конго и Сьерра-Леоне в 2002 году грузовыми летательными аппаратами было перевезено около 50 000 военнослужащих и сотрудников миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. После того как в 2002–2003 годах произошли две катастрофы не связанных с Организацией Объединенных Наций грузовых летательных аппаратов, перевозивших пассажиров, которые привели к гибели значительного числа людей, Департамент с апреля 2004 года прекратил перевозить пассажиров на грузовых летательных аппаратах.

Значительные по объему авиаперевозки на некоторых посадочных площадках в рамках Миссии Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго осуществлялись в отсутствие основных наземных аэродромных служб и соответствующего персонала. Кроме того, около 60 процентов выполняемых в рамках Миссии рейсов носят незапланированный характер и обусловлены необходимостью удовлетворения чрезвычайных потребностей, что, по мнению УСВН, является неприемлемо высоким показателем. Последние три происшествия с летательными аппаратами Организации Объединенных Наций, повлекшие человеческие жертвы, произошли при выполнении именно таких чрезвычайных рейсов.

УСВН подготовило 20 рекомендаций, призванных обеспечить совершенствование политики и процедур соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. Руководство Департамента операций по поддержанию мира согласилось со всеми рекомендациями и приступило к их реализации.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–3	5
II. Разработка стандартов безопасности полетов	4–6	5
III. Делегирование полномочий и вопросы укомплектования кадрами	7–13	7
IV. Контроль за происшествиями, связанными с нарушением безопасности полетов	14–17	8
V. Предварительная регистрация поставщиков услуг по авиаперевозкам	18–23	10
VI. Сертификация грузовых летательных аппаратов для перевозки пассажиров	24–32	12
VII. Техническая оценка предложений на торгах	33–34	14
VIII. Использование посредников	35–37	15
IX. Контроль и регулирование исполнения контрактов	38–43	17
X. Рекомендации	44–69	19

I. Введение

1. Во исполнение резолюции 57/279 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 2002 года Управление служб внутреннего надзора (УСВН) провело проверку соблюдения стандартов безопасности полетов Департаментом операций по поддержанию мира, миссиями по поддержанию мира и Отделом закупок при закупке услуг по авиаперевозкам, в частности в рамках грузовых воздушных перевозок для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Контракты на предоставление услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира предусматривают использование летательных аппаратов, услуг экипажа и техническое обслуживание. По состоянию на 31 января 2004 года, Департамент операций по поддержанию мира использовал в миссиях по поддержанию мира 89 летательных аппаратов на основании коммерческих контрактов и 47 летательных аппаратов на основании писем-заказов (т.е. соглашений со странами-членами, предоставляющими войска). По прогнозам Департамента, в 2004 году вследствие значительного расширения операций по поддержанию мира будет использоваться в общей сложности свыше 200 летательных аппаратов. В период с июля 2002 года по июнь 2003 года расходы на услуги по авиаперевозкам составили около 223 млн. долл. США.

3. В рамках проверки основное внимание уделялось вопросам закупки услуг по авиаперевозкам на основании коммерческих контрактов. Ранее УСВН провело обзор закупок услуг военных летательных аппаратов на основании писем-заказов от стран-членов, предоставляющих войска (см. A/57/718). В рамках нынешней проверки УСВН внимательным образом проанализировало 12 долгосрочных контрактов на предоставление услуг по авиаперевозкам летательными аппаратами, используемыми полевыми миссиями, на общую сумму 127 млн. долл. США и 4 краткосрочных контракта на предоставление услуг по перевозке воздушным транспортом грузов и военнослужащих, участвующих в операциях по поддержанию мира, в районы действия полевых миссий и обратно на общую сумму 5,5 млн. долл. США. Это были основные контракты за рассматриваемый период. В ходе проверки было проанализировано осуществление Департаментом операций по поддержанию мира рекомендаций, сформулированных Международной организацией гражданской авиации (ИКАО) в 2000 году¹. Представители УСВН посетили Миссию Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне (МООНСЛ) и Миссию Организации Объединенных Наций в Демократической Республике Конго (МООНДРК) для оценки на месте механизмов обеспечения стандартов безопасности. Сотрудники УСВН координировали также свою работу с деятельностью Комиссии ревизоров, о чем говорилось в докладе Комиссии².

II. Разработка стандартов безопасности полетов

4. Департамент операций по поддержанию мира разработал руководство по авиаперевозкам на основе стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, которые большинство государств используют в области гражданской авиации. Положения этого руководства были отражены в общих авиационных стандартах для воздушных перевозок в рамках операций по поддержанию мира и гуманитарных операций (авиационных стандартах³), которые впоследствии в январе

2003 года были совместно разработаны Департаментом и Мировой продовольственной программой в целях обеспечения единообразия деятельности обеих организаций и выполнения рекомендаций ИКАО⁴. Каждая миссия по поддержанию мира разработала в свою очередь свои собственные постоянно действующие инструкции, в которых учитываются местные условия.

5. Вместе с тем Департамент операций по поддержанию мира официально не утвердил эти постоянно действующие инструкции, хотя его Секция воздушного транспорта провела их анализ. УСВН не нашло подтверждения того, что отсутствие официального утверждения таких инструкций со стороны Департамента привело к возникновению тех или иных проблем, но выразило обеспокоенность в связи с тем, что Департамент не в полной мере выполняет возложенные на него функции по наблюдению за осуществлением миссиями авиационных стандартов. Это особенно важно, поскольку, по словам нескольких должностных лиц миссий по поддержанию мира, на авиаперевозки Организации Объединенных Наций не должны распространяться правила ИКАО, действующие в отношении гражданской авиации, и в этом случае существует опасность того, что миссии могут не обеспечивать строгого соблюдения авиационных стандартов Департамента операций по поддержанию мира. По мнению этих должностных лиц, авиаперевозки Организации Объединенных Наций аналогичны военным авиаперевозкам, поэтому не следует требовать соблюдения стандартов и рекомендуемой практики ИКАО. Кроме того, они отмечали, что, в то время как деятельность коммерческих авиакомпаний регулируется государственными органами гражданской авиации, авиаперевозки Организации Объединенных Наций осуществляются в государствах, переживающих различного рода трудности, что усложняет соблюдение правил ИКАО и авиационных стандартов.

6. *Департамент операций по поддержанию мира разъяснил, что в соответствии с его принципами фрахтования гражданских зарегистрированных летательных аппаратов предусматривается обеспечение полного соблюдения признанных на международном уровне стандартов ИКАО, а также практики и правил воздушного транспорта, рекомендуемых в стране регистрации и стране оператора. В авиационных стандартах Департамента операций по поддержанию мира прямо указывается, что их действие распространяется на всех лиц и все организации, эксплуатирующие и/или обслуживающие гражданские зарегистрированные летательные аппараты, которые предоставляют услуги Организации Объединенных Наций и/или от ее имени. Вопросы использования государственных (военных) летательных аппаратов, предоставляющих услуги Организации Объединенных Наций, регулируются общими положениями и условиями стандартного письма-заказа на предоставление услуг по авиаперевозкам, и их нецелесообразно включать в авиационные стандарты. В отношении отсутствия официального утверждения со стороны Департамента операций по поддержанию мира постоянно действующих инструкций миссий по поддержанию мира Департамент заявил, что, несмотря на анализ отдельных постоянно действующих инструкций, обычно проводимый Секцией воздушного транспорта, Департамент в настоящее время проводит всеобъемлющий обзор постоянно действующих инструкций всех миссий. УСВН выразило удовлетворение разъяснениями Департамента и проанализирует результаты всеобъемлющего обзора.*

III. Делегирование полномочий и вопросы укомплектования кадрами

7. Секция воздушного транспорта отвечает за разработку стандартов безопасности полетов Организации Объединенных Наций и реализацию долгосрочных контрактов на использование в районах деятельности миссий по поддержанию мира летательных аппаратов в течение периодов, как правило, превышающих один год. В июле 2002 года — июне 2003 года расходы на осуществление долгосрочных контрактов составили в общей сложности 153 млн. долл. США. Секция была создана в сентябре 2003 года в соответствии с рекомендациями ИКАО. Вместе с тем формирование Секции было затруднено в связи с отсутствием начальника. Эта должность оставалась вакантной более года, и лицо, в конечном итоге назначенное на нее в сентябре 2003 года, в феврале 2004 года ушло в отставку. Кроме того, хотя ИКАО рекомендовало увеличить число сотрудников Секции с 4, назначенных в период проведения ИКАО обзора в 2001 году⁵, по меньшей мере до 12 квалифицированных специалистов, в марте 2004 года в Секции насчитывалось лишь 6 сотрудников категории специалистов. ИКАО рекомендовала также набирать сотрудников, имеющих соответствующий опыт работы в гражданской авиации⁶, но из 6 сотрудников 5 имели опыт работы в области военной авиации и лишь 1 — в области гражданской авиации.

8. Группа управления перевозками Департамента операций по поддержанию мира обеспечивает реализацию краткосрочных контрактов, в том числе на перевозку грузов и переброску, замену и возвращение на родину военнослужащих, участвующих в операциях по поддержанию мира, и их оборудования. В период с июля 2002 года по июнь 2003 года расходы на реализацию таких контрактов составили приблизительно 70 млн. долл. США.

9. Группа безопасности полетов Департамента операций по поддержанию мира отвечает за: информирование по вопросам безопасности полетов; предоставление консультативных услуг руководству Департамента по вопросам безопасности полетов; осуществление программ предотвращения авиационных происшествий в ходе поездок по оказанию помощи в вопросах безопасности и обследования положения в миссиях; контроль за происшествиями, о которых сообщают работающие на местах сотрудники по безопасности полетов, выполняющие программы обеспечения безопасности полетов в рамках миссий. В соответствии с рекомендациями ИКАО Группа была создана как независимое консультативное подразделение, не занимающееся повседневным управлением авиaperевозками, за которые отвечают Секция воздушного транспорта, Группа управления перевозками и миссии по поддержанию мира. Вместе с тем должность начальника Группы безопасности полетов была вакантной с ноября 2003 года, что наряду с продолжительным отсутствием начальника Секции воздушного транспорта затрудняло, по мнению УСВН, разработку и реализацию Департаментом эффективной стратегии обеспечения безопасности полетов (рекомендация 1).

10. Сотрудники полевых миссий по безопасности полетов отвечают за консультирование старших руководящих сотрудников миссий по поддержанию мира по вопросам безопасности полетов, информирование Группы о происшествиях и проблемах, связанных с безопасностью полетов, и разработку и контроль за осуществлением программы предотвращения авиационных происше-

ствий. В настоящее время эти сотрудники обслуживают лишь свои соответствующие миссии по поддержанию мира.

11. В Миссии в Сьерра-Леоне имелся лишь один сотрудник по безопасности полетов. В его отсутствие соответствующие функции выполняет сотрудник секции авиаперевозок Миссии. Вместе с тем такой механизм не обеспечивает, чтобы вопросы соблюдения безопасности полетов и воздушного транспорта решались не связанными друг с другом должностными лицами, как это предусмотрено в разделе 1.2.2 пособия по безопасности полетов.

12. В МООНДРК из 15 штатных должностей сотрудников по безопасности полетов было заполнено лишь 5, и во время посещения Миссии представителями УСВН в районе действия Миссии реально присутствовали лишь 2 таких сотрудника. Как отметила проводившая проверку группа, на одном объекте МООНДРК об имевшем место происшествии не сообщалось более двух недель, что превышает все приемлемые сроки. Работающий на этом объекте сотрудник по безопасности полетов был в отпуске. Должностные лица МООНДРК и Департамент операций по поддержанию мира заявили, что они в полной мере осведомлены о сложившейся кадровой ситуации и активно проводят собеседование с кандидатами. Они указывали на отсутствие квалифицированных кандидатов и на то, что их попытки добиться командирования сотрудников правительствами не увенчались особым успехом. Представители УСВН отметили отсутствие альтернативного плана оптимизации имеющихся ресурсов, например, за счет еженедельного перевода сотрудников по безопасности полетов с одного объекта на другой (рекомендация 2).

13. В регионе Западной Африки, охватывающем миссии в Сьерра-Леоне, Либерии и Кот-д'Ивуаре, используется около 40 летательных аппаратов. По мнению УСВН, вместо создания в каждой миссии должности сотрудника по безопасности полетов более рациональным с финансовой точки зрения было бы учреждение регионального управления безопасности полетов, поскольку эти три миссии расположены рядом друг с другом. Как отмечалось в обзоре ИКАО, при этом удалось бы добиться более последовательной реализации программы Департамента операций по поддержанию мира в области безопасности полетов, поскольку во всех трех миссиях применялась бы единая методология контроля за безопасностью полетов. УСВН осознает, что при этом миссиям по поддержанию мира придется нести совместные прямые и административные вспомогательные расходы и разработать общую процедуру отчетности (рекомендация 3).

IV. Контроль за происшествиями, связанными с нарушением безопасности полетов

14. Группа безопасности полетов провела в 2002 году 12 поездок с целью оказания помощи по вопросам безопасности полетов, а в 2003 году — только одну вследствие нехватки кадровых ресурсов и изменения расписания поездок по просьбе миссий.

15. В руководстве по безопасности полетов предусматривается, что Группа будет готовить анализ рисков и тенденций и извлеченных уроков в области безопасности полетов на основе изучения соответствующих происшествий, данные о которых собирают сотрудники по безопасности полетов полевых

миссий. В октябре 2003 года Группа автоматизировала сбор данных о связанных с нарушением безопасности происшествиях в рамках базы данных в формате Lotus Notes, которая, как предполагается, будет использоваться также в качестве главного хранилища информации по вопросам безопасности полетов, включая доклады о результатах деятельности поставщиков и осмотре летательных аппаратов. Группа планировала предоставить каждой полевой секции воздушного транспорта доступ для чтения к содержащейся в базе данных информации, касающейся только их конкретных миссий. Группа намеревалась ежеквартально знакомить все миссии по поддержанию мира со сводными данными о происшествиях, связанных с нарушением безопасности полетов. По мнению УСВН, в целях максимального использования преимуществ базы данных доступ для чтения ко всей базе данных в режиме реального времени должны иметь все миссии по поддержанию мира (рекомендация 4).

16. Исходя из стандарта ИКАО и Организации Объединенных Наций, касающегося определения степени риска в сфере воздушного транспорта в миссиях по поддержанию мира, Департамент операций по поддержанию мира разработал модуль анализа рисков с использованием информации, предоставляемой сотрудниками по безопасности полетов миссий по поддержанию мира. На основании поступивших от миссий данных (в 2003 году было зарегистрировано 128 происшествий) Группа безопасности полетов подготовила доклад об анализе тенденций, который был представлен старшему руководству Департамента в июне 2004 года. Анализ рисков был разделен на 15 заранее отобранных категорий. Например, к категориям высокого риска во всех миссиях по поддержанию мира были отнесены возможности реагирования в чрезвычайных ситуациях и проведение поисково-спасательных операций. *В своем комментарии Департамент операций по поддержанию мира отметил, что Группа продолжит в установленном порядке ежеквартальную подготовку и распространение данного доклада.* Вместе с тем УСВН отметило, что вследствие нехватки ресурсов Группа не смогла провести анализа тенденций и извлеченных уроков. Кроме того, не издавались публикации и ежегодные доклады по вопросам безопасности, которые согласно руководству по безопасности полетов являются примерами наиболее эффективных средств предотвращения авиационных происшествий. Группе следует обеспечить, чтобы эти важные средства предотвращения авиационных происшествий по меньшей мере раз в год поступали в распоряжение миссий по поддержанию мира и руководства подразделений Департамента операций по поддержанию мира по воздушному транспорту (рекомендация 5).

17. УСВН отметило также, что в доклады о деятельности поставщиков, которые Департамент операций по поддержанию мира и Отдел закупок используют при принятии решений по вопросам закупок и заключения контрактов, не включалась информация о том, с какими поставщиками связаны имевшие место происшествия. Это, по мнению УСВН, слабое место, и необходимо исправить положение для обеспечения того, чтобы в докладе о результатах деятельности поставщика точно и своевременно отражался опыт контактов Организации Объединенных Наций с данным поставщиком (рекомендация 6).

V. Предварительная регистрация поставщиков услуг по авиаперевозкам

18. Поставщики, желающие участвовать в торгах на предоставление услуг по авиаперевозкам, должны предварительно зарегистрироваться в Департаменте операций по поддержанию мира, после чего будет рассмотрен вопрос об их включении в базу данных поставщиков, находящуюся в ведении Отдела закупок. Требование о предварительной регистрации действует только в отношении закупок услуг по авиаперевозкам вследствие того, что безопасность авиаперевозок связана с определенными рисками. Предварительная регистрация обусловлена удовлетворительными результатами анализа Секцией воздушного транспорта документации, представленной поставщиком. К этим документам относятся, среди прочих: свидетельство о праве заниматься деятельностью в области воздушного транспорта, которое выдается органами гражданской авиации государства-поставщика и в котором говорится о разрешенном характере деятельности и типе летательных аппаратов; руководство по летной эксплуатации, которое утверждается органами гражданской авиации и в котором подробно рассматриваются основные вопросы, касающиеся безопасности полетов, такие, как подготовка экипажа, программа контроля качества, план обеспечения безопасности полетов и обращение с опасными грузами; информация о соблюдении стандартов безопасности за последние пять лет; различные страховые документы.

19. Посещение поставщиков, которое является обычной практикой в авиационной промышленности и в ходе которого подтверждаются выводы обзора документации, были нечастыми вследствие, по информации Секции воздушного транспорта, бюджетных ограничений. УСВН считает, что с учетом соответствующих рисков, связанных с обеспечением безопасности полетов, и значительной стоимости контрактов Секции необходимо предоставить ресурсы для регулярного посещения потенциальных поставщиков. Секция воздушного транспорта, Группа управления перевозками и Группа безопасности полетов должны координировать эти поездки для обеспечения должного учета соображений, касающихся осуществления перевозок и соблюдения стандартов безопасности (рекомендация 7).

20. В базе данных Секции воздушного транспорта насчитывалось около 230 зарегистрированных в предварительном порядке поставщиков; вместе с тем лишь около 30 поставщиков регулярно участвовали в торгах, проводимых Организацией Объединенных Наций. По мнению УСВН, следует обновить оценку возможностей предоставлять приемлемые в техническом отношении услуги по авиаперевозкам поставщиками, которые не отвечают на предложения принять участие в торгах в течение по меньшей мере двух лет. Секция согласилась с замечанием УСВН и приступила к исключению из базы данных предварительной регистрации примерно 100 не участвующих в торгах поставщиков. УСВН считает, что Секции воздушного транспорта следует на периодической основе (по крайней мере раз в два года) обновлять базу данных предварительной регистрации (рекомендация 8).

21. УСВН проанализировало информацию о шести торгах, которая была размещена на веб-сайте Отдела закупок в период с декабря 2003 года по январь 2004 года (торги №№ 867, 881, 887, 907, 922 и 923), и пришло к выводу, что Отдел предложил принять участие в торгах поставщикам, которые не были в

предварительном порядке зарегистрированы в Секции воздушного транспорта и соответственно не были включены в реестр поставщиков Отдела закупок. Например, по материалам Отдела закупок в отношении торгов № 923 помимо 109 зарегистрированных поставщиков предложения принять участие в торгах были направлены восьми незарегистрированным поставщикам.

22. УСВН далее отметило, что Отдел закупок специально обратился в Секцию воздушного транспорта с просьбой провести оценку четырех поставщиков, которые приняли участие во всех шести торгах, на предмет возможности их предварительной регистрации. Трое из этих поставщиков не включили в свою первоначально представленную документацию такие материалы, как действующие свидетельства о праве заниматься деятельностью в области воздушного транспорта, руководство по легкой эксплуатации, переведенное на английский язык, и данные о соблюдении стандартов безопасности за предшествующие пять лет, как это требуется Секцией. Документы, повторно представленные по просьбе Секции через Отдел закупок, также оказались неполными, и УСВН отметило, что Секция приняла решение приступить к технической оценке предложений, исключив из списка участников торгов этих трех поставщиков, хотя Отдел закупок с этим не согласился.

23. Секция выразила обеспокоенность в связи с тем, что поступившая в последнюю минуту просьба Отдела закупок о предварительной регистрации поставщиков оставила в распоряжении Секции мало времени для оценки того, насколько эти поставщики соответствуют требованиям, касающимся осуществления перевозок и соблюдения стандартов безопасности. Секция также выразила обеспокоенность в связи с тем, что в то время как единственными факторами, которые должны рассматриваться при оценке поставщиков на предмет их предварительной регистрации, являются соображения, касающиеся соблюдения стандартов безопасности и осуществления перевозок, просьбы Отдела закупок, по всей видимости, основывались на том, что этими поставщиками в рамках торгов №№ 867 и 881 были предложены самые низкие цены. Вместе с тем Отдел утверждал, что на него возложена задача поощрять конкуренцию и находить возможности экономии расходов при обеспечении заключения контракта с поставщиком, успешно прошедшим процесс регистрации. Кроме того, для проведения необходимого изучения рынка и предварительной регистрации новых поставщиков Отдел запросил у Секции воздушного транспорта 120 дней на весь процесс закупок — от представления требуемых материалов до прибытия на место летательных аппаратов — но, как правило, Отделу выделяется лишь 40-60 дней. Поэтому, по мнению Отдела, все эти факторы: нехватка персонала в Секции, временные ограничения, связанные с особенностями операций по поддержанию мира, и неполное представление поставщиками требуемой документации, — способствовали тому, что своевременную предварительную проверку данных поставщиков организовать не удалось. Исходя из этих замечаний УСВН рекомендует Секции воздушного транспорта и Отделу закупок совместно определить разумные временные параметры процесса закупки услуг по авиаперевозкам, с тем чтобы выделить достаточно времени для предварительной проверки поставщиков (рекомендация 10).

VI. Сертификация грузовых летательных аппаратов для перевозки пассажиров

24. Более 10 лет Департамент операций по поддержанию мира использует грузовые летательные аппараты для перевозки пассажиров. Несмотря на конкретные возражения по поводу обеспечения безопасности пассажиров, которые высказывались Группой безопасности полетов с 2000 года, Секция воздушного транспорта продолжает использовать грузовые летательные аппараты — Ми-26, Ил-76 и Ан-26 — для перевозки как грузов, так и пассажиров, утверждая, что необходимые требования в отношении безопасности соблюдаются. В МООНДРК и МООНСЛ в 2002 году грузовыми летательными аппаратами было перевезено около 50 000 военнослужащих и сотрудников миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. По состоянию на 31 января 2004 года в шести миссиях по поддержанию мира использовались восемь вертолетов Ми-26, четыре самолета Ил-76, восемь самолетов Ан-26. Общая сумма соответствующих контрактов составляла 74 млн. долл. США.

25. Вместе с тем, по информации Группы безопасности полетов, любое переоборудование грузового летательного аппарата, позволяющее перевозить пассажиров, должно быть сертифицировано национальными органами гражданской авиации страны оператора в виде сертификата типа летательного аппарата и санкционировано производителем грузового летательного аппарата. По данным Группы, Департамент операций по поддержанию мира не соблюдает эти требования, которые обусловлены тем, что при перевозке пассажиров должны соблюдаться существенно более строгие стандарты безопасности, чем при перевозке грузов. В предложениях принять участие в торгах на использование летательных аппаратов Ми-26, Ил-76 и Ан-26 прямо говорится, что требуется представление сертификата типа летательного аппарата, выданного органами гражданской авиации, и санкции производителя.

26. Представители Секции воздушного транспорта заявили, что после выдачи органом гражданской авиации соответствующего сертификата типа летательного аппарата санкция производителя не имеет нормативного значения, и потому в ней нет необходимости. Для удостоверения в том, что необходимый сертификат типа летательного аппарата для перевозки пассажиров на грузовых летательных аппаратах был получен, Секция запрашивала подтверждение соответствующих органов гражданской авиации. В отношении вертолетов Ми-26 Секция запросила и получила документ от 19 ноября 2002 года от Постоянного представительства Российской Федерации, в котором говорится, что российские органы гражданской авиации в июне 2001 года разрешили использовать Ми-26 для перевозки персонала в целях вспомогательного обслуживания операций по поддержанию мира. Украинские органы гражданской авиации выдали разрешение на использование самолетов Ил-76 для перевозки «пассажиров Организации Объединенных Наций». В 2000 году Секция запросила также у украинских органов гражданской авиации подтверждение того, что восемь самолетов Ан-26 сертифицированы для перевозки пассажиров. В сентябре 2000 года украинские органы гражданской авиации ответили, что «настоящим письмом подтверждается, что [имя поставщика] эксплуатирует самолеты Ан-26. В главе 2.7 руководства по полетной эксплуатации разрешается перевозка пассажиров численностью, не превышающей числа мест, оборудованных привязными ремнями». На основании полученного подтверждения Секция разрешила перевозку персонала на самолетах Ан-26. В 2002 году в МООНДРК

на самолетах Ил-76 было перевезено 14 246 сотрудников, а на самолетах Ан-26 — 7700 человек. В МООНСЛ на вертолетах Ми-26 было перевезено 27 196 пассажиров.

27. Бывший старший сотрудник Секции, который занимался вышеупомянутым вопросом сертификации типа летательного аппарата, заявил, что данные государства выдают специальные сертификаты, где признается, что услуги по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира относятся не к гражданской авиации, а к полувоенным видам деятельности, осуществляемым в отдаленных районах, в необычных и опасных условиях. Сотрудники по авиаперевозкам полевых миссий заявили также, что миссии по поддержанию мира использовали эти грузовые летательные аппараты для перевозки персонала без каких-либо крупных происшествий, подтверждая тем самым, что сертификация типа летательного аппарата не имеет существенно важного значения для соблюдения стандартов безопасности полетов. Эти сотрудники отмечали также, что если учитывать эксплуатационные требования в отношении перевозки грузов и персонала, то перевозка грузов и пассажиров на разных специально сертифицированных летательных аппаратах стоила бы существенно дороже.

28. По данным Группы безопасности полетов, имеется лишь три возможных типа сертификации летательного аппарата: пассажирский, грузовой и комбинированный. Комбинированный тип — это летательные аппараты, первоначально предназначенные для пассажиров, но впоследствии переоборудованные и для перевозки грузов. Группа отметила, что Организации Объединенных Наций не следовало бы использовать грузовые летательные аппараты Ми-26, Ил-76 и Ан-26 для перевозки пассажиров, поскольку согласно специальным сертификатам грузовых летательных аппаратов Ми-26, Ил-76 и Ан-26 для использования в «операциях по поддержанию мира» или перевозки «пассажиров Организации Объединенных Наций», полученным у российских и украинских органов гражданской авиации (см. пункт 26 выше), эти летательные аппараты не относятся к пассажирскому или комбинированному типу.

29. В соответствии с позицией Группы в июне 2003 года российские органы гражданской авиации в письменной форме подтвердили Департаменту операций по поддержанию мира, что выданное ими в 2001 году разрешение использовать вертолеты Ми-26 для перевозки пассажиров касается исключительно аварийной эвакуации в связи со стихийными бедствиями и техническими авариями и что оно не означает санкции на регулярную перевозку пассажиров. В отношении самолета Ан-26 УСВН пришло к выводу, что глава 2.7 руководства по летной эксплуатации, переведенного на английский язык поставщиком и представленного Секцией воздушного транспорта в процессе предварительной регистрации, вводит в заблуждение, поскольку в ней говорится о сертификации перевозки пассажиров на самолете Ан-26, если в нем имеется соответствующее число мест, оборудованных ремнями безопасности. УСВН пришло к выводу, что название главы 2.7 гласит «Минимальный состав экипажа» и потому упоминание о людях на борту касается только экипажа. Группа безопасности полетов информировала УСВН, что, как сообщили Департаменту операций по поддержанию мира в июне 2003 года представители поставщика при обсуждении сертификации способности самолета Ан-26 перевозить пассажиров, «Организации Объединенных Наций следует пересмотреть использование самолета

та Ан-26 для перевозки пассажиров и продолжать использовать его только для перевозки грузов».

30. Департамент операций по поддержанию мира попытался четко выяснить, исходя из стандартов и рекомендуемой практики ИКАО, достаточно ли особых сертификатов, полученных Организацией Объединенных Наций в отношении летательных аппаратов Ан-26, Ил-76 и Ми-26, и обязательно ли получение санкции производителя. Однако, по данным Департамента, стандарты ИКАО не позволяют сделать окончательных выводов по этим вопросам⁷.

31. В 2002–2003 годах произошли две катастрофы комбинированных летательных аппаратов, приведшие к большому числу человеческих жертв. Правда, эти аварии не были связаны с операциями Организации Объединенных Наций по поддержанию мира. В мае 2003 года в воздушном пространстве над южной частью Демократической Республики Конго, в районе деятельности МООНДРК, открылась створка грузового люка самолета Ил-76, в результате чего погибли свыше 100 пассажиров⁸. После этого Департамент операций по поддержанию мира был вынужден запретить использование самолетов Ил-76 для перевозки пассажиров до дальнейшего уведомления. В августе 2002 года в результате катастрофы вертолета Ми-26 погибли свыше 100 находившихся на борту российских военнослужащих, после чего в России было проведено расследование и выяснилось, что в России перевозка пассажиров и войск на вертолетах Ми-26 запрещена с 1997 года. В августе 2003 года Секция воздушного транспорта уведомила все миссии по поддержанию мира о том, что перевозка пассажиров на грузовых летательных аппаратах Ил-76, Ми-26 и Ан-26 будет постепенно сокращаться и полностью запрещена к апрелю 2004 года. Затем 5 декабря 2003 года Департамент операций по поддержанию мира направил всем миссиям по поддержанию мира телеграмму, в которой указывалось, что с 1 апреля 2004 года все летательные аппараты, сертифицированные в качестве грузовых, должны использоваться только для перевозки грузов за исключением рейсов, выполняемых в условиях аварийной эвакуации, когда существует угроза жизни или здоровью людей. По мнению УСВН, Департаменту операций по поддержанию мира следует установить также строгий порядок, обеспечивающий, чтобы предварительная регистрация летательных аппаратов происходила с учетом признанных во всем мире требований в отношении соблюдения стандартов безопасности (рекомендация 9).

32. После происшедшей в июле 2004 года катастрофы вертолета Ми-8МТВ, в результате которой погибли все находившиеся на борту 21 пассажир и 3 члена экипажа Миссии Организации Объединенных Наций в Сьерра-Леоне, УСВН проанализировало, имеют ли 49 вертолетов Ми-8МТВ, используемые по контрактам Организацией Объединенных Наций с 2002 года (совокупная сумма контрактов составляет около 150 млн. долл. США), необходимые сертификаты для перевозки пассажиров. В результате анализа никаких исключений обнаружено не было.

VII. Техническая оценка предложений на торгах

33. При заключении долгосрочных контрактов поставщики должны представить информацию о соблюдении ими стандартов безопасности полетов за последние пять лет. Вместе с тем УСВН обнаружило, что Секция воздушного транспорта не разработала критериев оценки приемлемости этой информации,

таких, как максимальное число авиационных происшествий, их серьезность и адекватность принятых мер по устранению недостатков, и признавала приемлемой абсолютно любую информацию о соблюдении стандартов безопасности полетов, представленную поставщиками. Секция согласилась с необходимостью разработки более совершенной методики оценки такой информации. УСВН обнаружило также, что представления такой информации не требуется для получения краткосрочных контрактов, что вызывает вопросы, поскольку в краткосрочных контрактах также имеются положения, касающиеся необходимости соблюдения стандартов безопасности полетов (рекомендации 11 и 12).

34. Контракт № PD/CO/44/01 на сумму 14 млн. долл. США предусматривал предоставление МООНДРК в 2001–2003 годах четырех вертолетов. После заключения контракта поставщик обратился с просьбой заменить по техническим причинам три из четырех вертолетов. Секция воздушного транспорта и Отдел закупок согласились с этой просьбой, несмотря на то, что Секция не провела технической оценки предложения, касающегося этих трех новых вертолетов. Сотрудник Секции, который занимался этим вопросом, заявил, что необходимые документы были проверены на уровне миссии по поддержанию мира. Вместе с тем, по мнению УСВН, проверка, проведенная в МООНДРК после предоставления летательных аппаратов, была связана с риском того, что миссия по поддержанию мира могла согласиться использовать вертолеты поставщика, которые не соответствуют основным требованиям технической оценки, поскольку отказ их использовать и их замена приведут к задержке в реализации задач, поставленных перед миссией (рекомендация 13). *Отдел закупок подтвердил, что в соответствии со стандартной практикой просьбы о замене летательных аппаратов направляются Секции воздушного транспорта для изучения.*

VIII. Использование посредников

35. В руководящих принципах технической оценки Департамента операций по поддержанию мира и стандартной форме предложения принять участие в торгах указывается, что контракты на предоставление услуг по авиаперевозкам заключаются лишь с компаниями, осуществляющими полный контроль за эксплуатацией летательного аппарата. В соответствии с авиационными стандартами Департамента операций по поддержанию мира полный контроль означает «принятие решения о начале, продолжении, изменении маршрута или прекращении полета в интересах обеспечения безопасности летательного аппарата, соблюдения графика и выбора самого рационального маршрута полета». Как правило, Организация Объединенных Наций не использует посредников при закупке услуг в области воздушного транспорта, поскольку неясно, кто из посредников или их субподрядчиков осуществляет полный контроль за эксплуатацией летательного аппарата. По словам некоторых должностных лиц, отвечающих за воздушный транспорт в Департаменте, посредники не дают необходимых гарантий соблюдения стандартов безопасности полетов вследствие того, что в отличие от операторов воздушного транспорта на них не распространяются государственные правила и меры контроля. Вместе с тем в порядке исключения Организация Объединенных Наций позволяет посредникам принимать участие в торгах на заключение краткосрочных контрактов на перевозку грузов, поскольку у них могут быть более конкурентоспособные предложения, чем у операторов воздушного транспорта. *Отдел закупок заявил, что посред-*

ники, используемые для отправки грузов воздушным транспортом, должны по соображениям безопасности включать в свои предложения, представляемые на торгах, точно такую же документацию, какая требуется от операторов воздушного транспорта.

36. Группа безопасности полетов сообщила УСВН, что поставщик, который осуществляет долгосрочный контракт № PD/CO/44/01 на предоставление МООНДРК четырех вертолетов с экипажем и техническим обслуживанием, является скорее посредником услуг по авиаперевозкам нежели оператором воздушного транспорта. Группа посетила поставщика и пришла к выводу, что экипаж и технический персонал, которые работают по найму у субподрядчика, не используют руководства по летной эксплуатации поставщика, с которым был заключен контракт Организацией Объединенных Наций исходя из того, что его руководство по летной эксплуатации отвечает требованиям Организации Объединенных Наций в отношении соблюдения стандартов безопасности полетов. По мнению Группы, этот факт свидетельствует о том, что поставщик не осуществляет полного контроля за эксплуатацией летательных аппаратов. Группа выразила также обеспокоенность в связи с тем, что субподрядчик применяет менее строгие стандарты безопасности полетов и что подрядчик не обеспечил необходимого инструктажа и технического персонала перед тем, как приступить к осуществлению контракта. Поэтому Группа рекомендовала Секции воздушного транспорта прекратить реализацию контракта. Вместе с тем УСВН отметило, что Секция не согласилась с данной рекомендацией, заявив, что согласно контракту поставщик несет всю полноту ответственности за осуществление контракта. По мнению УСВН, позиция Секции воздушного транспорта не защищает соответствующим образом Организацию Объединенных Наций от невыполнения субподрядчиком требований Организации в отношении соблюдения стандартов безопасности полетов и соответствующих рисков.

37. В целях обеспечения последовательного выполнения требований Организации Объединенных Наций в отношении соблюдения стандартов безопасности полетов УСВН рекомендовало, чтобы Департамент операций по поддержанию мира в ситуации, когда компания, заключившая контракт с Организацией Объединенных Наций, использует летательные аппараты и персонал на условиях субподряда, прямо требовал от поставщиков удостовериться, что их субподрядчики выполняют требования Организации Объединенных Наций в отношении соблюдения стандартов безопасности полетов, и обеспечить соответствующий контроль. *Департамент операций по поддержанию мира не согласился с этой рекомендацией, заявив, что он не заключает долгосрочных контрактов с посредниками на выполнение чартерных рейсов или краткосрочных контрактов на перевозку пассажиров. Владелец свидетельства оператора воздушного транспорта, зарегистрированный в Департаменте операций по поддержанию мира, должен осуществлять контроль за эксплуатацией летательных аппаратов в течение всего времени и нести ответственность за обеспечение эффективности соответствующей деятельности. Такая практика соответствует признанным международным нормам коммерческого воздушного транспорта. Департамент операций по поддержанию мира сообщил также, что вопрос об использовании посредников при перевозке грузов в рамках краткосрочных контрактов также находится в стадии изучения.* УСВН приняло разъяснения Департамента, но сочло полезным обратить внимание

руководства на данную проблему для обеспечения в будущем более тщательной оценки поставщиков.

IX. Контроль и регулирование исполнения контрактов

38. Поставщик, заключивший контракт № PD/CO/44/01, предоставил МООНДРК три вертолета в общей сложности через 77 дней после запланированной даты поставки (один вертолет был предоставлен на 17 дней позже, а два других — на 30 дней позже). В соответствии с контрактом Организация Объединенных Наций имела право на получение компенсации за заранее оцененные убытки на сумму до 1,4 млн. долл. США. Получив 3 августа 2001 года уведомление от Секции воздушного транспорта о задержке, Отдел закупок направил официальное сообщение поставщику, заявив о своем намерении взыскать 1,4 млн. долл. США, но никаких дальнейших мер не предпринимал. УСВН отметило, что в 2001 году Отдел закупок по другому контракту за аналогичные его нарушения получил компенсацию в размере 531 000 долл. США. Как пояснил Отдел, было сочтено, что задержка с предоставлением вертолетов по контракту № PD/CO/44/01 произошла не по вине поставщика, поскольку правительство Украины потребовало проведения дополнительного осмотра вертолетов. Кроме того, сумма заранее оцененных убытков была компенсирована стоимостью другого капитального оборудования, предоставленного поставщиком за свой собственный счет. УСВН рекомендует Отделу закупок изложить в письменной форме все причины отказа от возмещения заранее оцененных убытков по контракту № PD/CO/44/01 и в будущем последовательно подходить к вопросу о взыскании с поставщиков заранее оцененных убытков (рекомендация 14).

39. Информацию о результатах деятельности поставщиков, особенно оказывающих влияние на безопасность полетов, следует сообщать всем соответствующим управлениям по авиаперевозкам и в конечном итоге Отделу закупок, который уполномочен требовать от поставщиков принятия необходимых мер по устранению недостатков для выполнения требований в отношении безопасности полетов. Проведенный УСВН выборочный анализ счетов-фактур, выставленных поставщиками МООНДРК в период с июня 2002 года по февраль 2003 года, показал, что Секция воздушного транспорта четыре раза утверждала решение об удержании определенных сумм, поскольку летательные аппараты не были готовы к работе по техническим причинам или проблемам, связанным с обслуживанием, в течение более пяти дней в месяц, разрешенных по контрактам с Организацией Объединенных Наций. Вместе с тем УСВН обнаружило, что информация о случаях такого удержания находится у отдельных сотрудников Секции воздушного транспорта, а не в централизованном банке данных Секции. Кроме того, эта информация не была отражена в докладах о результатах деятельности поставщиков и не сообщалась Отделу закупок. Как отмечалось ранее, происшествия, имевшие место по вине того или иного поставщика, должны отражаться в соответствующем докладе о результатах деятельности поставщика и учитываться при принятии решений по вопросам реализации контрактов (рекомендация 15).

40. УСВН отметило, что два раза должностные лица миссий по поддержанию мира оформили приемку летательных аппаратов и не указали каких-либо претензий в отчете о первоначальном осмотре летательных аппаратов, не ознако-

мившись с соответствующими контрактами, в которых указывалось, что поставщики должны соблюдать требования Организации Объединенных Наций в отношении безопасности полетов. Некоторые требования в отношении безопасности полетов указывались только в тех или иных контрактах. Должностные лица МООНДРК и МООНСЛ заявили, что Департамент операций по поддержанию мира не предоставил им копии контрактов до прибытия летательных аппаратов. Должностные лица Секции воздушного транспорта заявили, что это произошло вследствие задержек с подписанием контрактов, обусловленных выяснением несущественных вопросов и проблемами материально-технического характера. УСВН считает, что, когда окончательный вариант контракта не готов до прибытия летательных аппаратов, Департаменту операций по поддержанию мира следует предоставить миссии самый последний проект контракта и другие соответствующие документы, в которых излагаются требования в отношении безопасности полетов (рекомендация 16).

41. Необходимым условием осуществления авиаперевозок является наличие соответствующих сотрудников и наземных аэродромных служб, занимающихся, в частности, такими вопросами, как контроль за исправностью створок грузовых люков, руление, определение местоположения летательных аппаратов, стоянка, заправка топливом и противопожарная безопасность. Вместе с тем УСВН обнаружила, что в Кигали, несмотря на интенсивный график полетов, решением этих вопросов занимался сотрудник, функции которого не связаны с авиаперевозками. В Луберо, Демократическая Республика Конго, в течение нескольких месяцев после начала авиаперевозок отсутствовали ручные огнетушители. В Кинду, Демократическая Республика Конго, в связи с неисправностью оборудования связи в течение более двух недель сотрудники аэродрома получали ежедневную информацию о полетах менее чем за час до фактической посадки летательного аппарата. (Ежедневная информация о полетах должна предоставляться за 12 часов до прибытия летательного аппарата.) В Букаву, Демократическая Республика Конго, сотрудники по авиаперевозкам не имели мобильных телефонов, и некоторые летательные аппараты были вынуждены возвращаться обратно после взлета, поскольку этим сотрудникам невозможно было сообщить информацию о плохих погодных условиях в пункте назначения. По данным сотрудников по авиаперевозкам МООНДРК, был подготовлен план размещения летательных аппаратов с указанием основных наземных аэродромных служб, но он не был осуществлен вследствие нехватки персонала и оборудования связи и неуделения Миссией первоочередного внимания наземным аэродромным службам. Департаменту операций по поддержанию мира следует разработать порядок, в соответствии с которым все миссии по поддержанию мира до начала авиаперевозок с использованием новых посадочных площадок должны удостоверяться в наличии важнейших наземных аэродромных служб. Тем временем Департаменту операций по поддержанию мира следует незамедлительно исправить выявленные в МООНДРК недостатки (рекомендации 17 и 18).

42. В ноябре 2003 года с аэродромов, которые использует МООНДРК, было совершено 721 коммерческий рейс и 174 рейса в военных целях. УСВН обнаружило, что около 60 процентов этих рейсов предназначалось для транспортировки незапланированных грузов, удовлетворения чрезвычайных потребностей и перевозки высокопоставленных лиц. Должностные лица МООНДРК заявили, что большое число незапланированных рейсов было обусловлено частыми из-

менениями потребностей, низким уровнем развития инфраструктуры и самой площадью района деятельности Миссии. Они заявили также, что МООНДРК планирует усовершенствовать порядок планирования рейсов посредством создания совместной структуры управления перевозками в целях уменьшения числа незапланированных рейсов. По мнению УСВН, ввиду того, что последние три катастрофы в миссиях Организации Объединенных Наций, повлекшие человеческие жертвы, произошли с летательными аппаратами, выполнявшими незапланированные рейсы, решению этой проблемы следует уделить безотлагательное внимание (рекомендация 19).

43. Сообщения между МООНСЛ и Секцией воздушного транспорта по вопросам контроля и регулирования исполнения контрактов на авиаперевозки терялись или оставались неотвеченными в нескольких случаях на протяжении месяцев. Иногда происходила ошибка с указанием предполагаемого получателя сообщения или никто не замечал сотрудника, ушедшего в отпуск. Хотя имеется возможность поддерживать связь по электронной почте, большинство сообщений, в том числе утраченные сообщения, отправлялись по факсу. Кроме того, должностные лица МООНСЛ заявили, что они не знают точно фамилий своих коллег в Секции. По мнению УСВН, Секции воздушного транспорта следует установить порядок поддержания связи с МООНСЛ, указав подробную информацию о лицах, с которыми следует поддерживать связь, и их заместителях и используя вместо передачи сообщений по факсу электронную почту (рекомендация 20).

Х. Рекомендации

44. По итогам данной проверки УСВН вносит следующие рекомендации, цель которых состоит в совершенствовании политики и процедур соблюдения стандартов безопасности полетов при закупке услуг по авиаперевозкам для миссий Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

Рекомендации 1–3: делегирование полномочий и вопросы укомплектования кадрами

45. Департаменту операций по поддержанию мира следует:

- активизировать свои усилия по заполнению вакантных должностей сотрудников по управлению перевозками в Центральных учреждениях и на местах (AN2003/600/01/01);
- оказать содействие миссиям по поддержанию мира, например МООНДРК, в разработке стратегии оптимизации обеспечения безопасности полетов при отсутствии необходимых кадровых ресурсов. Например, сотрудники по безопасности полетов в крупных миссиях могли бы на еженедельной основе переводиться из одного района деятельности миссии в другой (AN2003/600/01/02);
- рассмотреть возможность создания регионального управления по безопасности полетов в Западной Африке в целях преодоления хронической нехватки сотрудников по безопасности полетов и совершенствования реализации программы Департамента операций по поддержанию мира в области безопасности полетов (AN2003/600/01/03).

46. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 1 и подтвердил, что в настоящее время вакантной остается лишь должность начальника Секции воздушного транспорта. Продолжается процесс набора сотрудника на эту должность. Департамент заявил, что его конечная цель состоит в полном укомплектовании кадрами, обеспечивающими вспомогательное обслуживание операций по поддержанию мира.

47. Департамент операций по поддержанию мира заявил, что рекомендация 2 осуществляется. Предложение о ротации сотрудников неосуществимо на практике вследствие того, что в миссиях имеется весьма незначительное число квалифицированных сотрудников по безопасности полетов. Вместе с тем МООНДРК использует эту практику для удовлетворения чрезвычайных оперативных потребностей на разовой основе.

48. Департамент операций по поддержанию мира принял меры по рекомендации 3. Разрабатывается проектный документ по осуществлению региональной концепции обеспечения безопасности полетов в Западной Африке, и по его завершении он будет представлен на рассмотрение директору Отдела материально-технического обеспечения. Департамент надеется завершить подготовку этого документа к 31 октября 2004 года.

Рекомендации 4–6: контроль за происшествиями, связанными с нарушением безопасности полетов

49. Департаменту операций по поддержанию мира следует:

- обеспечить, чтобы Группа безопасности полетов предоставила всем миссиям по поддержанию мира в режиме реального времени доступ для чтения к базе данных о происшествиях, связанных с нарушением безопасности полетов, для распространения и изучения информации об извлеченных уроках во всех миссиях по поддержанию мира (AN2003/600/01/04);
- обеспечить по меньшей мере раз в год предоставление информации миссиям по поддержанию мира и руководству подразделений Департамента операций по поддержанию мира по авиаперевозкам об анализе рисков и тенденций, связанных с происшествиями, которые имеют отношение к безопасности полетов, и других извлеченных уроках (AN2003/600/01/05);
- разработать процедуру включения информации о происшествиях, связанных с нарушением безопасности полетов по вине конкретных поставщиков, в доклады о результатах деятельности поставщиков в целях определения особенностей этих происшествий и содействия принятию решений по вопросам реализации контрактов (AN2003/600/01/06).

50. В отношении рекомендации 4 Департамент операций по поддержанию мира заявил, что с января 2002 года Группа безопасности полетов ежеквартально готовит и распространяет среди всех миссий по поддержанию мира сводный доклад об имевших место происшествиях. После завершения создания модуля всем миссиям (в том числе новым) будет предоставлен в режиме реального времени доступ для чтения ко всем базам данных о происшествиях, связанных с нарушением безопасности полетов. Обсуждение данного вопроса продолжится на предстоящем семинаре по безопасности полетов, который состоится в октябре 2004 года в Бриндизи, Италия.

51. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 5, заявив, что Группа безопасности полетов не смогла подготовить ежегодный доклад по вопросам безопасности полетов за 2003 год вследствие нехватки кадровых ресурсов. Доклад за 2004 год будет представлен в первом квартале 2005 года. В дополнение к деятельности Группы безопасности полетов, Секция воздушного транспорта в рамках своей программы обеспечения качества распространила обзор о результатах деятельности миссий по соблюдению установленных требований, включая сводные материалы о мерах по устранению недостатков, выявленных в ходе анализа негативных тенденций в области осуществляемых Департаментом операций по поддержанию мира авиaperевозок. Процесс проведения такого обзора был прерван вследствие нехватки ресурсов. Вместе с тем идеальным местом для обсуждения подобных случаев специалистами по авиaperевозкам полевых миссий стали семинары Департамента по вопросам перевозок, где они могли обмениваться знаниями, опытом и информацией об извлеченных уроках.

52. Департамент операций по поддержанию мира принял рекомендацию 6, заявив, что Группа безопасности полетов предоставила Секции воздушного транспорта доклады о происшествиях в миссиях для изучения информации о соблюдении поставщиками стандартов безопасности полетов в рамках технической оценки предложений на торгах. Анализ зарегистрированных происшествий учитывается при определении степени соблюдения стандартов безопасности авиaperевозчиками. Департамент в течение следующего периода представления докладов о результатах деятельности пересмотрит их нынешний формат и включит в них информацию об имевших место происшествиях.

Рекомендации 7–9: предварительная регистрация поставщиков услуг по авиaperевозкам и сертификация грузовых летательных аппаратов для перевозки пассажиров

53. Департаменту операций по поддержанию мира следует:

- обеспечить предоставление Секции воздушного транспорта необходимых ресурсов для регулярного посещения потенциальных поставщиков услуг по авиaperевозкам. Осуществление поездок следует координировать с Группой безопасности полетов и Группой управления перевозками (AN2003/600/01/07);
- обеспечить исключение не участвующих в торгах поставщиков из базы данных предварительной регистрации поставщиков, находящейся в ведении Секции воздушного транспорта, и периодическое обновление этой базы данных, по меньшей мере раз в два года (AN2003/ 600/01/08);
- усовершенствовать порядок предварительной регистрации, особенно в отношении сертификации типа летательного аппарата для обеспечения, чтобы летательные аппараты, используемые для перевозки пассажиров, действительно отвечали требованиям в отношении безопасности полетов, которые предъявляются к пассажирским летательным аппаратам (AN2003/600/01/09).

54. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 7, подтвердив, что вследствие нынешних кадровых ограничений может быть осуществлено лишь ограниченное число поездок. Для всеобъемлющей оценки по крайней мере 25 авиаперевозчиков в год потребовалось бы существенно увеличить объем выделяемых ресурсов. Полученные дополнительные ресурсы позволили бы совершать поездки, которые усовершенствовали бы процесс предварительной проверки поставщиков и содействовали бы обеспечению непрерывного и более тщательного контроля за авиаперевозчиками (включая проверку соблюдения стандартов безопасности и контроль качества).

55. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 8, заявив, что Секция воздушного транспорта с 2002 года обновляет базу данных о регистрации поставщиков в целях согласования процесса предварительной проверки с программой Департамента по обеспечению качества услуг по авиаперевозкам, которая соответствует положениям Конвенции о международной гражданской авиации. Планировалось, что к концу августа 2004 года свыше 100 поставщиков услуг по авиаперевозкам будут исключены из базы данных и в ней сохранится примерно 120 поставщиков услуг по авиаперевозкам. Обновленный реестр будет направлен в Отдел закупок для согласования с его реестром коммерческих авиаперевозчиков.

56. В отношении рекомендации 9 Департамент операций по поддержанию мира гарантировал, что он будет уделять больше внимания оценке правомерности отнесения оператора воздушного транспорта к категории операторов пассажирских летательных аппаратов. В марте 2003 года был пересмотрен перечень технических и оперативных критериев оценки, в соответствии с которым оператор должен предоставлять технические данные воздушного судна, как это предусмотрено в документе ИКАО № 8335. Эти данные включают указание типа и модели летательных аппаратов оператора, которые имеют право осуществлять регулярные авиаперевозки.

57. Отделу закупок и Секции воздушного транспорта Департамента операций по поддержанию мира следует совместно определить разумные временные параметры закупки услуг по авиаперевозкам в целях выделения достаточного времени для предварительной проверки поставщиков (AN2003/600/01/10).

58. Департамент операций по поддержанию мира согласился с этой рекомендацией и предложил выделять минимум десять дней для предварительной оценки поставщиков. Данное предложение в настоящее время обсуждается с Отделом закупок. Последний также согласился с этой рекомендацией и заявил, что он начнет обсуждение с Секцией воздушного транспорта вопроса об изучении возможности создания взаимоприемлемых механизмов к концу третьего квартала 2004 года.

Рекомендации 11–13: техническая оценка предложений на торгах

59. Департаменту операций по поддержанию мира следует:

- обеспечить разработку Секцией воздушного транспорта четких критериев, касающихся, например, максимального числа авиационных происшествий, их серьезности и адекватности принятых мер по устранению недостатков, с учетом которых будет проходить техническая оценка информации о соблюдении поставщиком стандартов безопасности (AN2003/600/01/11);

- обеспечить обязательность представления поставщиками информации о соблюдении ими стандартов безопасности полетов в рамках всех контрактов на предоставление услуг по авиаперевозкам, как краткосрочных, так и долгосрочных (AN2003/600/01/12);
- обеспечить применение Секцией воздушного транспорта обычных процедур технической оценки летательных аппаратов, которые предлагаются в качестве замены, до того как они придут на места (AN2003/600/01/13).

60. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендациями 11 и 12 и отметил, что Секция воздушного транспорта и Группа безопасности полетов обсуждают вопрос о разработке критериев анализа и оценки информации о соблюдении стандартов безопасности, представляемой поставщиками. Новая методика будет разработана к 31 декабря 2004 года.*

61. *Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 13, заявив, что он обеспечит полное соблюдение установленных процедур в отношении летательных аппаратов, предлагаемых в качестве замены.*

Рекомендации 14–20: контроль и регулирование исполнения контракта

62. *Отделу закупок следует изложить в письменной форме все причины отказа от возмещения заранее оцененных убытков по контакту PD/CO/44/01 и последовательно подходить к вопросу о взыскании с поставщиков заранее оцененных убытков (AN2003/600/01/14).*

63. *Отдел закупок согласился с этой рекомендацией и заявил, что он проведет более глубокий анализ обстоятельств данного дела. Отдел закупок далее заявил, что он разработает к концу третьего квартала 2004 года четко определенные критерии взыскания заранее оцененных убытков и проведет консультации с техническими подразделениями по вопросам, которые могут потенциально оказывать влияние на прибытие на места летательных аппаратов.*

64. *Департаменту операций по поддержанию мира следует:*

- обеспечить централизованный учет в Секции воздушного транспорта информации о случаях удержания выплат поставщикам в связи с неудовлетворительным предоставлением услуг и ее передачу Отделу закупок для включения в доклады о результатах деятельности поставщиков (AN2003/600/01/15);
- обеспечить предоставление копий контрактов на авиаперевозки миссиям по поддержанию мира до прибытия летательных аппаратов и их осмотра. Если окончательный вариант контракта еще не готов, на места следует предоставлять проект контракта или другие соответствующие документы, в которых излагаются требования в отношении безопасности полетов (AN2003/600/01/16);
- разработать процедуры, в соответствии с которыми миссии по поддержанию мира должны удостоверяться в наличии важнейших наземных аэродромных служб до начала авиаперевозок с использованием новых посадочных площадок (AN2003/600/01/17);

- осуществлять контроль за мерами, принимаемыми МООНДРК для обеспечения наличия важнейших аэродромных служб в Кигали, Кинду и Букаву (AN2003/600/01/18);
- осуществлять контроль за мерами, принимаемыми МООНДРК по совершенствованию порядка планирования полетов в целях уменьшения числа незапланированных рейсов (AN2003/600/01/19);
- обеспечить, чтобы Секция воздушного транспорта: i) установила порядок поддержания связи с МООНСЛ, указав подробную информацию о лицах, с которыми следует поддерживать связь, и их заместителях; ii) использовала вместо факсимильной связи электронную почту для обеспечения более эффективного обмена сообщениями между двумя подразделениями (AN2003/600/01/20).

65. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 15. С учетом ограниченных кадровых ресурсов Секция воздушного транспорта создаст централизованную систему учета для содействия информирования Отдела закупок о неудовлетворительном предоставлении услуг.

66. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендацией 16. В соответствии с установившейся в настоящее время стандартной практикой в случае, когда в Секции воздушного транспорта отсутствует контракт до прибытия летательных аппаратов на места, миссии будут предоставляться проект контракта или другие соответствующие документы.

67. Департамент операций по поддержанию мира заявил, что рекомендация 17 была осуществлена до проведения проверки. Департамент отметил, что главный административный сотрудник/директор по административным вопросам и главный сотрудник по воздушному транспорту в рамках процесса управления рисками отвечают за обеспечение надлежащей оценки посадочных площадок. В качестве справочного пособия для миссий в 2002 году Секцией воздушного транспорта была подготовлена брошюра с описанием стандартных общих аэродромных специальностей и вспомогательного авиационного оборудования.

68. Департамент операций по поддержанию мира согласился с рекомендациями 18 и 19 и будет следить за соблюдением установленного порядка в целях повышения эффективности авиаперевозок.

69. Департамент операций по поддержанию мира заявил, что рекомендация 20 была осуществлена, и связь между МООНСЛ и Секцией воздушного транспорта существенно улучшилась.

(Подпись) Дилип Наир

Заместитель Генерального секретаря
Управление служб внутреннего надзора

Примечания

¹ Report of ICAO: Review of aviation safety in the Department of Peacekeeping Operations.

² Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят восьмая сессия, Дополнение № 5 (A/58/5), том II, пункт 118.

-
- ³ Департамент операций по поддержанию мира официально называет их АФСТАДС.
- ⁴ Рекомендация 1.4.4/1 проведенного ИКАО обзора соблюдения стандартов безопасности полетов в рамках операций, осуществляемых Департаментом операций по поддержанию мира.
- ⁵ Рекомендация 1.4.8/2 проведенного ИКАО обзора соблюдения стандартов безопасности полетов в рамках операций, осуществляемых Департаментом операций по поддержанию мира.
- ⁶ Рекомендация 1.4.2/1 проведенного ИКАО обзора соблюдения стандартов безопасности полетов в рамках операций, осуществляемых Департаментом операций по поддержанию мира.
- ⁷ ICAO Standards and Recommended Practices: Part 1 of ICAO Rule: Type Certification 1.2–1.4.
- ⁸ Компания, эксплуатировавшая данный самолет Ил-76, является активным поставщиком МООНДРК.
-