



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Исполнительный совет
Ежегодная сессия
Рим, 29 июня – 3 июля 2020 года

Distribution: General

Пункт 6 Повестки

Дата: 18 мая 2020 года

WFP/EB.A/2020/6-G/1

Original: French

Ресурсы, финансовые и бюджетные вопросы

Для рассмотрения

Документы Исполнительного совета размещены на веб-сайте ВПП (<https://executiveboard.wfp.org>).

Заключение внешнего аудитора по услугам воздушной перевозки

Проект решения*

Исполнительный совет принимает к сведению заключение внешнего аудитора по услугам воздушной перевозки (WFP/EB.A/2020/6-G/1) и ответ руководства (WFP/EB.A/2020/6-G/1/Add.1) и призывает принять дальнейшие меры по выполнению содержащихся в нем рекомендаций с учетом соображений, высказанных Исполнительным советом в ходе их обсуждения.

* Это проект решения. Окончательное решение Исполнительного совета будет представлено в документе «Решения и рекомендации», который будет выпущен по окончании сессии.

Координатор:

Г-н Р. Беллин
Директор службы внешнего аудита
тел.: 066513-2392

Cour des comptes
FRANCE



ВНЕШНИЙ АУДИТ ВСЕМИРНОЙ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

ЗАКЛЮЧЕНИЕ ВНЕШНЕГО АУДИТОРА
ПО УСЛУГАМ ВОЗДУШНОЙ ПЕРЕВОЗКИ

2019 финансовый год

НОМЕР ДЛЯ ССЫЛОК СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ WFP-2019-3



СОДЕРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	4
I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЁ ПРОВЕДЕНИЮ	5
II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ	9
III. ВВЕДЕНИЕ	13
1. Рамочная основа управления авиационными операциями	15
1.1 Организационная рамочная основа	15
1.2 Нормативная рамочная основа.....	15
1.3 Руководящая рамочная основа.....	16
1.4 Финансово-бюджетная рамочная основа	17
1.5 Рамочная основа работы с кадрами.....	24
1.6 Рамочная основа управления рисками	26
b) Управление рисками путем выполнения рекомендаций внешнего аудитора.....	29
2. Основные процессы, реализованные для авиационных операций	30
2.1 Выбор авиаоператоров	30
2.2. Решение об использовании воздушного транспорта.....	32
2.3 Финансирование авиационных операций	33
2.4 Контрактирование услуг.....	35
2.5 Проведение авиационных операций	37
2.6 Отношения с пользователями	44
IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ	47
V. ПРИЛОЖЕНИЯ	48
Приложение 1. Возможные меры со стороны Секретариата	48
Приложение 2. Моделирование снижения ставки сбора ВУИ	49
Приложение 3. Таблица воздушных операций ВПП, 2017–2019 гг.	51
Приложение 4. Основные пользователи авиационных услуг ВПП в 2019 году	53
Приложение 5. Список чартерных операторов, используемых ВПП, 2017–2019 гг.	54
Приложение 6. Сводка основных результатов оценок QAU, 2017–2019 гг. ..	55
Приложение 7. Мнение руководителей текущих воздушных операций	56
Сокращения	58

РЕЗЮМЕ

ВПП управляет Службой гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций (СГВПООН), а также краткосрочными или специальными операциями для индивидуальных клиентов. Пользователи этих услуг выражают высокую степень удовлетворенности качеством услуг. В настоящем заключении представлены замечания по следующим вопросам.

1- Руководство. Руководство воздушными перевозками ВПП осуществляется совместно Авиационной службой (OSCA), которая отвечает за повседневное управление операциями, и Группой авиационной безопасности (ASU), которая отвечает за стандарты безопасности. Исполнительный совет не утвердил ни одного общего рамочного документа, охватывающего сферу действия мандата ВПП, соответствующие правила финансирования, взаимодействие воздушных операций, осуществляемых от имени гуманитарного сообщества, как для самой ВПП, так и для третьих сторон, а также взаимоотношения между OSCA и ASU. Ежегодная отчетность OSCA перед Исполнительным советом должна носить систематический характер и включать существенные элементы, касающиеся финансовых, экологических и рабочих результатов авиационных операций.

2- Финансовая отчетность. Финансово-бюджетная рамочная основа авиационных операций устарела и является сложной. Вопреки принципу, установленному руководством, авиационная деятельность не охватывается единой рамочной основой; финансовое отслеживание варьируется в зависимости от характера операций, что затрудняет определение полной стоимости. Учетные излишки являются значительными, однако четкая цель в отношении излишков не установлена должным образом. Возмещение косвенных вспомогательных расходов, взимаемых по взносам на авиаперевозки, более не начисляется на оперативные поступления от штаб-квартиры авиационных служб, даже несмотря на то, что выделение большей доли бюджета расходов на поддержку программ и административных расходов позволило бы взимать более низкую ставку по чартерным контрактам.

3- Управление рисками. Управление рисками, как правило, осуществляется хорошо, однако некоторые меры контроля можно было бы ужесточить. Техническая культура руководителей Авиационной службы предрасполагает к высокой степени бдительности в отношении рисков. Группа обеспечения качества проводит регулярные оценки воздушных перевозок. По нашим наблюдениям, недооценивается только риск мошенничества, связанный с перевозкой пассажиров, не подпадающих под критерии этого вида обслуживания. Международной организации гражданской авиации (ИКАО) потребовалось 15 лет для того, чтобы запланировать проведение нового аудита воздушных перевозок ВПП в 2020 году.

4- Оперативная стратегия. Можно было бы лучше определить несколько аспектов стратегии. Критериев, которыми следовало бы руководствоваться при принятии решения об использовании воздушного транспорта вместо некоторых других видов грузовых перевозок, не существует, и такие решения редко принимаются в соответствии с установленной процедурой. В странах отсутствуют стратегии завершения воздушных операций или процессы регулярного рассмотрения вопроса о том, следует ли их продолжать. Финансирование операций опирается на ограниченную базу в составе 15 доноров, однако в стратегии партнерства с частным сектором и привлечения средств ничего не говорится о деятельности в области авиации. Хотя конкуренция на рынке операторов невелика, инструменты, которые могли бы улучшить контроль за ценами, не используются. Отсутствуют руководящие принципы определения сборов с пользователей, которые устанавливаются на местном уровне. По-прежнему в недостаточной степени используются возможности для расширения сотрудничества с военно-воздушными операциями Департамента операций по поддержанию мира. Наконец, имеются слабые места в контроле за доступом пользователей к маршрутам СГВПООН, и механизм взимания дебиторской задолженности можно было бы регулировать лучше.

5- Воздействие на окружающую среду. Воздействие деятельности на окружающую среду принимается во внимание лишь частично. В собственных расчетах ВПП не учитывает выбросы парниковых газов при перевозке персонала из других учреждений. Воздействие деятельности на окружающую среду в докладах OSCA не освещается. Что касается вклада ВПП в углеродный след Организации Объединенных Наций, то используемый стандарт сомнителен, поскольку он исключает авиаперевозки из данных, учитываемых в оценке, в то время как данные о поездках сотрудников на коммерческих рейсах включены.

I. ЦЕЛЬ, ОХВАТ АУДИТОРСКОЙ ПРОВЕРКИ И ПОДХОД К ЕЁ ПРОВЕДЕНИЮ

1. В соответствии с нашими письмами-уведомлениями от 29 мая и 20 ноября 2019 года группа из пяти аудиторов провела ревизию в штаб-квартире ВПП в Риме в два этапа — с 15 по 19 июля 2019 года и с 20 по 31 января 2020 года. Два промежуточных аудита были проведены в штаб-квартире 7 и 8 ноября и 2 и 3 декабря 2019 года. Кроме того, при подготовке проекта настоящего заключения были использованы материалы запланированных на финансовый период 2019–2020 годов аудиторских проверок страновых отделений¹ на местах. Цель этого аудита заключалась в проверке авиатранспортных услуг ВПП.

2. Решением Исполнительного совета от 10 ноября 2015 года, принятым на основании финансового положения 14.1 Финансовых положений ВПП, внешним аудитором ВПП на период с 1 июля 2016 года по 30 июня 2022 года был назначен Первый председатель Счётной палаты Франции.

3. Мандат внешнего аудитора изложен в разделе 14 Финансовых положений ВПП и в соответствующем приложении к ним, а также в объявлении о приёме кандидатур на должность внешнего аудитора. Круг обязанностей по этому мандату определён в объявлении о приёме кандидатур наряду с предложением услуг Счётной палаты, в частности ее подробным техническим предложением, утверждённым Исполнительным советом.

4. В обязанности внешнего аудитора входит проверка финансовой отчётности ВПП (положение 14.1 Финансовых положений), а также, если он сочтёт необходимым, представление замечаний в отношении эффективности финансовых процедур, системы отчётности, внутренних механизмов финансового контроля и в целом системы администрирования и управления ВПП (положение 14.4 Финансовых положений).

5. В соответствии с положением 3.1 Финансовых положений Директор-исполнитель несёт ответственность перед Исполнительным советом и подотчётен ему в вопросах финансового управления деятельностью ВПП.

6. Был составлен договор с Директором-исполнителем об оказании услуг с целью обеспечения чёткого понимания соответствующих обязанностей руководства и внешнего аудитора согласно Международным стандартам аудита. Помимо этого, перед началом каждой аудиторской проверки внешний аудитор информирует Секретариат о масштабе предстоящей проверки.

¹ Страновые отделения Кении (которая осуществляет надзор за воздушными операциями в Сомали), Мали и Южного Судана (страна, в которой осуществляется основная авиатранспортная деятельность на местах).

7. Это заключение с подробной информацией об аудиторских проверках, запланированных с июля 2019 года по июнь 2020 года, включен в ежегодный план работы внешнего аудитора, представленный Исполнительному совету ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2019 года. В соответствии со своим кругом обязанностей внешний аудитор должен ежегодно составлять аудиторское заключение по финансовой отчетности ВПП (утверждаемое Исполнительным советом) с прилагаемым заключением о состоянии счетов, два заключения о результативности и правомерности управления ВПП, называемые также «заключениями об аудиторской проверке результативности» (представляются на рассмотрение Исполнительного совета), и восемь писем в адрес руководства, которые составляются по итогам посещения отделений на местах (региональных бюро и страновых отделений). Внешний аудитор также утверждает проект ежегодного заключения о выполнении своих прежних рекомендаций, представляемый Секретариатом на рассмотрение Исполнительного совета.

8. Аудиторская проверка авиатранспортных услуг ВПП была проведена в соответствии с Международными стандартами высших органов финансового контроля в отношении аудиторских проверок эффективности и соблюдения нормативных положений, Финансовыми положениями ВПП и содержащимся в приложении к ним дополнительным кругом обязанностей. Согласно этим стандартам, внешний аудитор обязан соблюдать соответствующие нормы профессиональной этики, составлять профессиональное заключение и проявлять критическое мышление в ходе всей аудиторской проверки.

9. Главная цель аудиторской проверки заключалась в следующем:

- проверка соответствия авиационной деятельности ВПП правилам, регулирующим воздушные перевозки, отбор авиаоператоров, подготовка персонала и правовая ответственность;
- анализ процесса принятия решений в отношении планирования, составления графиков и осуществления воздушных операций для обеспечения их контроля, пригодности и эффективности;
- оценка эффективности организации воздушных операций ВПП с точки зрения логистики и охраны окружающей среды; и
- обзор коммуникаций ВПП с государствами-членами для обеспечения того, чтобы предоставляемые авиационные услуги и бизнес-модель, выбранная для этих услуг, соответствовали рекомендациям Исполнительного совета.

10. Все замечания и рекомендации обсуждались с соответствующими сотрудниками, включая сотрудников OSCA, входящих в состав Отдела операций с цепочками поставок. Совещание по завершению аудита состоялось в присутствии заместителя директора этого отдела, начальника OSCA и начальника ASU. Секретариат подтвердил достоверность изложенных фактов. В настоящем заключении в полной мере учтены его замечания и ответы, представленные в письменном виде 20 марта 2020 года.

11. В ходе аудиторской проверки, проводимой в соответствии с международными стандартами, на основе соответствующих критериев проводится проверка эффективности и соблюдения нормативных положений, а также анализ причин любых несоответствий этим критериям. Цель заключается в том, чтобы ответить на основные вопросы аудиторской проверки и выработать рекомендации по улучшению ситуации. Первым шагом при проведении аудиторской проверки является определение предмета проверки, т. е. оценку какой информации или каких мероприятий необходимо провести. Предмет проверки может иметь различную природу и обладать разными характеристиками, в зависимости от задачи аудита. Надлежащий предмет проверки подлежит идентификации и логически согласуемой оценке или оценке по критериям таким образом, чтобы собрать в ходе аудита достаточные и надлежащие доказательства для составления аудиторского мнения или заключения².

12. Предметом этой аудиторской проверки были авиатранспортные услуги, предоставляемые ВПП как в рамках операций СГВПООН, так и в рамках других видов операций.

13. Для проведения своей проверки внешний аудитор подготовил логическую классификацию целей, преследуемых службой авиатранспортных услуг, включающую текущие, оперативные и стратегические цели: достижение текущих целей даёт практические результаты; оперативные цели предполагают получение результатов, требующих в большей степени качественной оценки; а стратегические цели подразумевают получение ожидаемых результатов долгосрочного плана, анализ которых в большей степени носит оценочный характер. Ожидаемые достижения, результаты и итоги, прописанные в этой логической рамочной основе, представляют собой базовые критерии для оценки эффективности реализации этих операций.

14. Подход программы, в основу которой положена логическая рамочная основа целей, в обобщённом виде показан на диаграмме ниже.

² Международные стандарты высших органов финансового контроля, стандарт 100, пункты 22 и 26.

Логическая рамочная основа авиационных операций ВПП

Текущие цели	Оперативные цели	Стратегические цели
<ul style="list-style-type: none"> • Укреплять существующие внутренние и внешние партнерские связи и создавать новые. • Изучать инновационные инициативы в этом секторе. • Поддерживать знание из первых рук местных условий, в которых работает СГВПООН. • Обладать быстро развертываемым флотом и достаточным персоналом. • Организовывать обучающие семинары для персонала СГВПООН. • Получать достаточные финансовые средства для обеспечения устойчивой поддержки воздушных операций. • Сотрудничать с гуманитарным сообществом, являющимся конечным клиентом СГВПООН. • Укреплять готовность к чрезвычайным ситуациям. • Выявлять угрозы и обеспечивать всесторонний мониторинг и смягчение рисков для безопасности. 	<ul style="list-style-type: none"> • Расширять опыт ВПП в области авиации. • Разрабатывать гибкие и экономически эффективные решения. • Облегчать поддержку гуманитарного реагирования. • Быстро действовать в условиях кризиса. • Выработать мышление, ориентированное на результат и на клиента. • Развивать культуру обучения на протяжении всей жизни. • Предоставлять услуги, отвечающие потребностям гуманитарного сообщества. • Обеспечивать охрану и безопасность пассажиров и персонала. • Обеспечивать бесперебойное и надежное обслуживание. • Помогать строить гражданскую авиацию в развивающихся странах. 	<ul style="list-style-type: none"> • Укрепить лидерство ВПП в области гуманитарной авиации. • Улучшить оперативную маневренность. • Улучшить операционную надежность и эффективность. • Усовершенствовать обслуживание с помощью инновационных инструментов и стратегических партнерств. • Достичь цели устойчивого развития (ЦУР) 2 (покончить с голодом в мире). • Достичь ЦУР 13 (борьба с изменением климата). • Достичь ЦУР 17 (действие в партнерстве).
Мероприятия	Результаты	Итоги

Источник: внешний аудитор

II. ПЕРЕЧЕНЬ РЕКОМЕНДАЦИЙ

15. Рекомендации классифицируются по степени приоритетности:

- **приоритет 1:** важнейший вопрос, требующий немедленного внимания со стороны руководства;
- **приоритет 2:** менее актуальная проблема контроля, требующая внимания руководства;
- **приоритет 3:** доведенная до сведения руководства проблема о возможном улучшении мер контроля.

16. В приложении 1 к настоящему заключению содержится также перечень мер, которые, не требуя последующей деятельности со стороны Исполнительного совета, предлагаются Секретариату.

Область	Приоритетность	Заключительные рекомендации
Нормативная рамочная основа	1	1. Внешний аудитор рекомендует подготовить директивный документ по авиационным операциям для представления Директору-исполнителю и утверждения Исполнительным советом.
Руководящая рамочная основа	1	2. Внешний аудитор рекомендует сохранить практику ежегодного представления Исполнительному совету информации о деятельности в области воздушных перевозок, включив при этом в ежегодный доклад ВПП об авиационных перевозках больше данных о затратах, результативности, воздействии на окружающую среду и механизмах финансирования операций.
Финансово- бюджетная рамочная основа	1	3. Внешний аудитор рекомендует руководству ВПП: а) обновить и пересмотреть финансово-бюджетную рамочную основу авиационной деятельности для обеспечения всестороннего и прозрачного представления финансовых потоков, возникающих в результате такой деятельности; и б) пересмотреть обоснование создания специального счета для авиационных услуг с учетом требуемой степени автономии при определении оперативных ресурсов для таких услуг.
Финансово- бюджетная рамочная основа	2	4. Внешний аудитор рекомендует определить оптимальный совокупный переходящий остаток по каждой операции СГВПООН.

Область	Приоритетность	Заключительные рекомендации
Финансово-бюджетная рамочная основа	2	5. Внешний аудитор рекомендует провести переоценку целевого совокупного положительного сальдо, установленного на 2020 год для ССА, с учетом доходов, получаемых от специальных рейсов, и ежегодно определять, каким образом Исполнительный совет будет использовать средства, превышающие этот целевой показатель.
Финансово-бюджетная рамочная основа	2	6. Внешний аудитор рекомендует пересмотреть порядок финансирования административных расходов и оплаты труда персонала OSCA с рассмотрением вопроса о сокращении сбора ВУИ и о выделении вместо этого более значительной доли бюджета ППА для OSCA.
Рамочная основа управления рисками	1	7. Внешний аудитор рекомендует продолжать процесс интеграции различных рисков мошенничества, связанных с воздушными перевозками, в реестры операционных рисков и реестр рисков OSCA.
Решение об использовании воздушного транспорта	3	8. Внешний аудитор рекомендует включить в Руководство по воздушным перевозкам главу, содержащую положения о штаб-квартире и страновых отделениях, с тем чтобы помочь им сделать более формализованный выбор грузовых перевозок воздушным, наземным, речным или морским транспортом.
Финансирование авиационных операций	2	9. Внешний аудитор рекомендует разработать стратегию привлечения средств для операций СГВПООН, предусматривающую многолетнее планирование обязательств доноров по финансированию каждой операции, включая частных доноров, и в то же время согласующуюся с общей стратегией страновых отделений в отношении доноров ВПП.
Финансирование авиационных операций	2	10. Внешний аудитор рекомендует определить руководящие принципы возмещения затрат пользователями и изучить возможности диверсификации тарифов, которые СГВПООН взимает за

Область	Приоритетность	Заключительные рекомендации
		перевозку своих пассажиров, например, путем проведения различия между международными и местными НПО.
Контрактирование услуг	3	11. Внешний аудитор рекомендует OSCA использовать инструменты, предназначенные для более эффективного контроля за ценами, такие как: а) включение в контракты положения о финансовом аудите; б) обмен информацией о ценообразовании с другими учреждениями; и с) проведение конкретного исследования рыночных цен на специализированные чартерные авиаперевозки.
Управление воздушными операциями	1	12. Внешний аудитор рекомендует установить стандартную оперативную процедуру для подготовки стратегии выхода из воздушных операций и обеспечить, чтобы должностные лица, ответственные за воздушные операции, и штаб-квартира периодически проводили обзор объективных условий поддержания операций.
Управление воздушными операциями	3	13. Внешний аудитор рекомендует поощрять заключение двусторонних протоколов между ВПП и Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки в соответствии с рамочным соглашением 2013 года и на основе типового шаблона, с тем чтобы повысить эффективность и безопасность воздушных перевозок, осуществляемых ВПП.
Управление воздушными операциями	2	14. Внешний аудитор рекомендует производить расчеты общих выбросов парниковых газов в результате авиационной деятельности с разграничением доли, приходящейся на операции ВПП, и включать их в ежегодные доклады ВПП об авиационных перевозках.
Управление воздушными операциями	2	15. Внешний аудитор рекомендует включать в контракты на чартерные авиаперевозки, наземное обслуживание и дозаправку топливом, связанные с воздушными перевозками, положение об охране окружающей среды.

Область	Приоритетность	Заключительные рекомендации
Отношения с пользователями	1	16. Внешний аудитор рекомендует дополнительно рассмотреть вопрос о введении в систему управления полетами Takeflite системы проверки разрешений организаций, использующих СГВПООН, и индивидуальных списков уполномоченных лиц, предоставляемых этими организациями.

III. ВВЕДЕНИЕ

17. В соответствии с решением, принятым на пятой сессии Комитета высокого уровня по вопросам управления, состоявшейся 12 и 13 июня 2003 года, ВПП было поручено руководство всеми гуманитарными и другими воздушными операциями Организации Объединенных Наций, за исключением операций по поддержанию мира. В настоящее время эта ответственность вписывается в рамки Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года в соответствии с ЦУР 17 (партнерство для достижения целей).

18. Этот мандат выполняется через СГВПООН.

19. Деятельность ВПП в области воздушных перевозок была организована в соответствии с меморандумом о решении Директора-исполнителя от 6 июля 2003 года, а Группа авиационной безопасности была учреждена помощником Директора-исполнителя по оперативным вопросам в директиве от 13 января 2004 года³.

20. Как указано в этой директиве, мандат ВПП заключается в том, чтобы «предоставлять своим клиентам безопасные, эффективные и рентабельные авиатранспортные услуги». Выгодоприобретателями услуг, предоставляемых ВПП в области воздушных перевозок, являются: страновые отделения, все учреждения Организации Объединенных Наций и их партнеры-исполнители из числа неправительственных организаций (НПО), а также члены организаций-доноров и их правительства. Авиационные услуги ВПП состоят из регулярных пассажирских и грузовых авиатранспортных услуг, специальных услуг (специальные воздушные суда), транспортных услуг для экстренной эвакуации и аэромедицинской эвакуации.

21. В Руководстве по воздушным перевозкам, изданном ВПП, перечислены три вида авиационных услуг:

- операции **СГВПООН**, которые включают перевозку пассажиров и легких грузов, предоставляемые в соответствии с тремя различными финансовыми условиями (бесплатные или частично либо полностью финансируемые), но в принципе только в тех районах, доступ к которым затруднен или невозможен с помощью других средств;
- **краткосрочные авиационные услуги** (сброс поставок с воздуха, медицинская эвакуация) для ВПП или внешних клиентов в экстремальных случаях; и
- **целевые авиауслуги, предоставляемые внешним клиентам** (учреждениям системы Организации Объединенных Наций, НПО, донорам), главным образом для перевозки грузов, на полностью финансируемой основе.

22. Некоторые из этих услуг предоставляются в рамках руководящей роли кластера по транспорту и материально-техническому обеспечению, возложенной на ВПП, которая с января 2004 г. также отвечает за координацию перевозок в ходе чрезвычайных операций⁴.

23. Помимо специальных рейсов, ВПП за период с января 2017 года по декабрь 2019 года провела 21 полевою авиационную операцию (ПАО) (см. Приложение 3). Эти операции, как правило, носят долгосрочный характер: 17 продолжали осуществляться в январе 2020 года, причем на момент проведения аудита средняя продолжительность операций составляла более 10 лет.

³ Директива Департамента операций OD2004/001.

⁴ В январе 2020 года кластеры были созданы в девяти странах, семь из которых осуществляли авиационные операции: Гаити, Демократическая Республика Конго, Йемен, Ливия, Нигерия, Центральноафриканская Республика и Южный Судан (а также Бангладеш и Сирийская Арабская Республика).

24. В период с 2017 по 2019 год авиационная деятельность ВПП значительно расширилась. Для СГВПООН число перевезенных пассажиров возросло на 26,4 процента и составило 414 581 человек по сравнению с 327 934 в 2017 году. Что касается других видов авиационной деятельности, то число пассажиров увеличилось более чем в три раза — с 2811 до 9622, в то время как объем грузов, доставляемых без сброса с воздуха, остался примерно на том же уровне, а использование ВПП сбросов с воздуха продовольственных грузов резко сократилось (–77,9 процента).

Таблица 1. Ключевые данные, касающиеся деятельности СГВПООН

	2017 год	2018 год	2019 год	Изменение
Число задействованных стран	14	16	18	+4
Перевозимые пассажиры	327 934	386 330	414 581	+26,4 %
Перевозимый груз (в тоннах)	2708	3655	3706	+36,9 %
Количество эвакуаций	1580	1362	1784	+12,9 %

Источник: Авиационная служба ВПП, цифры предоставлены в феврале 2020 года.

Таблица 2. Ключевые данные, касающиеся деятельности Авиационной службы ВПП (не относящиеся к системе СГВПООН)

		2017 год	2018 год	2019 год	Изменен ие
Воздушные операции	Число задействованных стран	20	19	15	–5
	Перевозимые пассажиры	2811	7506	9622	+342 %
	Перевозимый груз (в тоннах)	31 097	14 912	31 422	+1,1 %
Сбросы с воздуха	Число задействованных стран	2	1	1	-1
	Количество сбросов с воздуха	3079	2299	680	–77,9 %
	Перевозимый груз (в тоннах)	80 643	60 667	20 496	–74,6 %

Источник: Авиационная служба ВПП, цифры предоставлены в феврале 2020 года.

1. Рамочная основа управления авиационными операциями

1.1 Организационная рамочная основа

25. В ВПП управление авиационными операциями организовано в рамках двух отдельных функциональных цепочек: OSCA, которая подчиняется Директору Отдела операций с цепочками поставок, и ASU, которая подчиняется непосредственно заместителю Директора-исполнителя.

26. OSCA обеспечивает глобальное управление всеми авиационными операциями (бюджет, набор персонала, оценка, полевые операции и т. д.). В дополнение к деятельности OSCA, Группа авиационной безопасности (ASU) проводит оценку соблюдения авиакомпаниями применимых стандартов безопасности, прежде чем вносить их в список зарегистрированных авиаоператоров (СЗАО) ВПП для оказания услуг по пассажирским перевозкам.

27. Несмотря на то, что функциональная автономность ASU соответствует принципам и стандартам авиационной безопасности, ASU, тем не менее, находится под контролем OSCA по административным вопросам, а по техническим вопросам — под контролем заместителя Директора-исполнителя и Совета по авиационной безопасности (САБ).

1.2 Нормативная рамочная основа

28. ВПП применяет в своих воздушных операциях различные стандарты, упомянутые в Руководстве по авиационной безопасности 2015 года: свои собственные правила и положения; стандарты и рекомендуемую практику Международной организации гражданской авиации (ИКАО); Авиационные стандарты Организации Объединенных Наций для воздушных операций по поддержанию мира и гуманитарных операций по перевозке грузов⁵; и Руководство по воздушным перевозкам, разработанное OSCA (февраль 2019 года). ВПП также соблюдает Стандартные условия предоставления услуг по линии Службы гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций⁶; Финансовые условия предоставления авиатранспортных услуг⁷; и стандартные административные и операционные процедуры (САОП), принятые для каждой воздушной операции.

29. САОП, обоснованные уровнем требований и безопасности, характерным для воздушных операций, не являются достаточными для удовлетворения потребности ВПП в рамочной основе для проводимых ею воздушных операций. Авиационная стратегия ВПП на 2017–2019 гг.⁸ была утверждена только директором Отдела операций с цепочками поставок и не обновлялась.

⁵ Разрабатывались с 2008 года ВПП и Департаментом оперативной поддержки Организации Объединенных Наций при содействии ИКАО, причем их последняя версия датирована сентябрем 2012 года.

⁶ Помимо прочего, стандартные условия и положения для услуг по предоставлению гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций определяют принципы, регулирующие ответственность организации пользователя за документацию пассажиров и грузов и ответственность перевозчика за потери и несчастные случаи (за исключением весьма специфических случаев).

⁷ Финансовые условия предоставления авиатранспортных услуг устанавливают принципы авансовой оплаты за полеты и услуги (за исключением случаев внесения фиксированного залога), выставления счетов-фактур за неявку и учета эксплуатационных расходов, расходов на обработку, топливо, административное обслуживание, управление и надзор за безопасностью.

⁸ В стратегии подтверждается, что миссия заключается в «предоставлении качественных, авторитетных и безопасных авиатранспортных услуг субъектам гуманитарной деятельности и деятельности в области развития во время чрезвычайных ситуаций и затяжных кризисов». Она преследует четыре цели: укрепление руководства в области гуманитарной авиации, повышение оперативной гибкости, оптимизация надежности и эффективности и повышение качества обслуживания за счет использования инновационных инструментов и партнерств. В ее основе лежат четыре «стратегических столпа»: оперативная гибкость, стратегические партнерства, конструктивные инновации и гибкий кадровый состав.

Ожидается, что она будет заменена новой стратегией на 2020–2021 гг., которая должна быть согласована со стратегией Отдела операций с цепочками поставок на 2019–2020 гг.

30. С учетом важности авиационной деятельности для Организации Объединенных Наций и гуманитарного сообщества, рисков, связанных с ее осуществлением, и ее конкретных механизмов финансирования она должна быть охвачена **директивным документом**, который должен быть утвержден Исполнительным советом.

31. В частности, такой директивный документ должен преследовать цель определить объем полномочий ВПП, координации полетов для гуманитарного сообщества, для самой ВПП или для третьих сторон (краткосрочные или специализированные воздушные перевозки), критериев включения НПО в качестве выгодоприобретателей таких услуг, взаимоотношений между OSCA и ASU и правил финансирования, применимых к этой деятельности.

Рекомендация 1. Внешний аудитор рекомендует подготовить директивный документ по авиационным операциям для представления Директору-исполнителю и утверждения Исполнительным советом.

1.3 Руководящая рамочная основа

32. Надзор за авиационной деятельностью ВПП осуществляют различные руководящие и распорядительные органы, созданные специально для такой деятельности⁹. Однако ВПП официально не отчитывается о такой деятельности перед Исполнительным советом. На своей июньской сессии 2019 года Совет сделал запрос, чтобы OSCA ежегодно, начиная с июньской сессии Совета 2020 года, представляла доклады о своих финансовых ресурсах в дополнение к традиционному оперативному докладу, представляемому Комитету по воздушному транспорту в феврале каждого года.

33. Имеются возможности для улучшения отчетности перед донорами о деятельности СГВПООН. На местном уровне в ежегодных страновых отчетах по странам лишь очень кратко упоминается состояние авиационной деятельности. На уровне штаб-квартиры ежегодные доклады ВПП по вопросам авиации не являются официальными докладами Исполнительному совету, и, хотя в них приводятся ключевые данные о деятельности СГВПООН (количество перевезенных пассажиров и грузов, количество операций, доля каждой категории перевезенных клиентов и т. д.), в них не обсуждаются финансовые вопросы или результативность операций.

34. Государства-доноры, с которыми консультировался внешний аудитор, просили обеспечить большую прозрачность в отношении деятельности СГВПООН, в частности ее результативности и модели финансирования ее операций. В июле 2019 года по просьбе некоторых государств-доноров OSCA предоставила этим государствам информацию о руководстве СГВПООН, особенностях бухгалтерского учета, модели финансирования, привлечении средств и результативности. Эта информация была очень положительно воспринята донорами.

35. Важность и деликатность авиационной деятельности требуют ежегодного представления Исполнительному совету, а для доноров, не имеющих представительства в Совете, — включения в ежегодный доклад ВПП информации об авиационных перевозках, касающейся финансовых, экологических и эксплуатационных аспектов каждой текущей авиационной операции, с тем чтобы оправдать ожидания государств-членов.

⁹ В частности, Комитет по воздушному транспорту под председательством директора Отдела операций с цепочками поставок, Комитет по процессу регистрации держателей авиационных сертификатов авиаоператоров, Комитет по контрактам на воздушный транспорт и Комитет по управлению рисками на воздушном транспорте.

Рекомендация 2. Внешний аудитор рекомендует сохранить практику ежегодного представления Исполнительному совету информации о деятельности в области воздушных перевозок, включив при этом в ежегодный доклад ВПП об авиационных перевозках более подробные данные о затратах, результативности, экологических последствиях и механизмах финансирования операций.

1.4 Финансово-бюджетная рамочная основа

36. Общие расходы на авиаперевозки в 2019 году составили 328,8 млн долл. США, что является стабильным показателем по отношению к 2017 и 2018 годам. Данная сумма включает в себя операционные расходы OSCA и ASU, которые составили 4,7 млн и 2,4 млн долл. США, соответственно, без учета авиационных операций на местах.

1.4.1 Финансовые цепи

37. Воздушные операции подпадают под две отдельные финансовые рамочные основы. В зависимости от их характера они включаются либо в страновые стратегические планы (ССП), либо в специальный счет обеспечения авиаперевозок (ССА).

38. Операции СГВПООН включаются в ССП (цепь 1), в то время как другие воздушные операции относятся к другой рамочной основе¹⁰.

39. Финансовые потоки от других (не относящихся к СГВПООН) операций делятся на две категории¹¹:

- Специальные запросы на краткосрочные услуги отслеживаются в ССА (цепь 2).
- Запросы на долгосрочные услуги (долгосрочные соглашения (ДСС)) признаются в ССП (цепь 3), при этом суммы взимаются за деятельность ССП, использующую кластерную услугу воздушного транспорта или логистики. В ССА включена аналогичная краткосрочная услуга.

¹⁰ Таким образом, 16 ССП стран, где осуществлялись воздушные перевозки в начале 2020 года, включали в себя авиатранспортную деятельность. Только воздушные операции на Гаити не показаны в качестве конкретной деятельности, поскольку они были начаты после начала работы ССП на Гаити в 2019-2023 гг.

¹¹ Категории «специальные» и «долгосрочные» (ДСС) не совсем точно соответствуют категориям краткосрочных и специальных услуг, предусмотренным в Руководстве по воздушным перевозкам. С финансовой точки зрения тип соглашения (долгосрочное или нет) — это то, что отличает цепь 2 от цепи 3.

Рисунок 1. Упрощенное картирование финансовых цепей

Источник: внешний аудитор.

40. В странах, где осуществляются воздушные операции, в ССП и их бюджетах по страновому портфелю отслеживаются прямые оперативные расходы на операции СГВПООН и долгосрочные заявки на обслуживание: чартерные перевозки, дозаправка керосином и наземное обслуживание; оплата на ССА 4,5-процентного сбора на возмещение управленческих издержек (ВУИ), применяемого к суммам, выплачиваемым по чартерным контрактам; и местные вспомогательные затраты (зарплата, расходы на персонал, автотранспортные средства, аренда офисов, принадлежности, связь). Как и любая другая местная деятельность, воздушные перевозки также помогают финансировать прямые вспомогательные расходы и косвенные вспомогательные расходы странового отделения.

41. Ресурсы на авиационные операции, мониторинг которых осуществляется в ССП, состоят из взносов доноров и сумм, выплачиваемых клиентами.

42. ССА отслеживает затраты на персонал и другие управленческие затраты, связанные с услугами штаб-квартиры в области воздушных перевозок (OSCA и ASU), а также специальные операции, управляемые централизованно, прямые оперативные затраты, затраты по контрактам на чартерные авиаперевозки для внутренних клиентов или для внешних клиентов, затраты на координацию и сопутствующие расходы (керосин, наземное обслуживание и т. д.).

43. ССА финансируется за счет 4,5-процентного сбора ВУИ, взимаемого по всем контрактам на чартерные авиаперевозки (как долгосрочные, так и специальные), который в дополнение к затратам на управление в штаб-квартире по авиационным вопросам обеспечивает промежуточное финансирование специальных или внезапно возникающих чрезвычайных операций, когда это необходимо. На него также приходит возмещение от клиентов специальных операций. Теоретически, ССА пользуется также ассигнованиями из бюджета расходов на поддержку программ и административных расходов (ППА), из которого финансируются различные отделы штаб-квартиры.

44. Разница в характере операций, отслеживаемых через ССП и ССА, кратко излагается в таблице 3 ниже.

Таблица 3. Упрощенное представление финансовых рамок основ авиационных операций

ССП	ССА
РАСХОДЫ	РАСХОДЫ
<ul style="list-style-type: none"> - Оперативные и вспомогательные расходы на полеты СГВПООН и долгосрочные¹² авиационные услуги - Сборы ВУИ¹³, переданные на ССА - Прямые вспомогательные расходы (СГВПООН) - Косвенные вспомогательные расходы (СГВПООН)¹⁴ 	<ul style="list-style-type: none"> - Краткосрочные (специальные) расходы на эксплуатацию и поддержку авиационных служб - Расходы на персонал и служебные помещения OSCA в штаб-квартире
ДОХОД	ДОХОД
<ul style="list-style-type: none"> - Донорские взносы (СГВПООН) - Частичное возмещение затрат (клиенты СГВПООН) - Полное возмещение затрат (долгосрочные клиенты авиационной службы) 	<ul style="list-style-type: none"> - Бюджет ППА¹⁵ - ВУИ (4,5 %) - Возмещение расходов (краткосрочные (ad hoc) клиенты авиационной службы)

Источник: внешний аудитор.

45. При наличии деятельности в ССП, связанной с СГВПООН (цепь 1), OSCA может легко отследить соответствующие расходы. То же самое относится и к расходам ССА (цепь 2), которые администрирует через него. Однако расходы в цепи 3 могут быть включены в различные виды деятельности ССП, что затрудняет их идентификацию. Действительно, OSCA специально не отслеживает этот финансовый поток, и поэтому невозможно было провести детальный анализ цепи 3.

46. На практике, когда клиент запрашивает специальный рейс, иногда можно предоставить запрашиваемую услугу по контракту СГВПООН (цепь 1), если имеется незадействованный авиатранспортный ресурс, вместо использования цепи 2.

¹² Долгосрочные воздушные перевозки не фигурируют в качестве таковых в ССП, но включены в механизмы передачи (продовольственная помощь и т. д.).

¹³ На практике ВУИ включается в прямые затраты на оказание услуг.

¹⁴ Косвенные вспомогательные расходы считаются в ССП расходами на авиаперевозки, поскольку пожертвования на авиационные услуги, как и любой другой вклад, облагаются сбором на возмещение косвенных вспомогательных расходов.

¹⁵ В 2019 году финансирование ССА из бюджета ППА было практически нулевым (4175 долл. США), в то время как доход, полученный в результате применения к взносам на авиаперевозки косвенных вспомогательных расходов, оценивается в 9,8 млн долл. США.

47. Разница в финансово-бюджетных рамочных основах между этими тремя цепями не отражена в циркуляре Директора-исполнителя от 12 декабря 2003 года по вопросам авиации, который, напротив, предполагает, что все операции с доходами и расходами по авиационным перевозкам должны регистрироваться в ССА. Одной из целей ССА является, по сути, централизация бухгалтерского учета и финансовой отчетности по всей авиационной деятельности¹⁶. Директива¹⁷, конкретизирующая вышеупомянутый циркуляр Директора-исполнителя, также не содержит четкого описания различных финансовых потоков и, более того, никогда не обновлялась со времени учреждения ССП.

48. Что касается ССП, то в методической записке о том, как внедрить деятельность, связанную с ЦУР 17, предусматривается создание конкретного вида деятельности СГВПООН и отдельного вида деятельности для кластера материально-технического обеспечения, поскольку эти два вида деятельности не могут быть объединены. Если ВПП получает запрос на авиаперевозку, то этот запрос должен быть включен в ССП, если эта служба управляется страновым отделением.

49. В директиве и руководстве недостаточно отражена текущая практика и не дано четкого описания связи между ССА и ССП. Требуется углубленное изучение документации.

50. Основная причина создания ССА заключалась в том, чтобы дать возможность департаментам, отвечающим за авиационные услуги, сохранять доходы, получаемые от предоставления конкретных услуг ВПП клиенту, и переносить их из одного финансового периода в другой. Этот механизм резервирования средств следует пересмотреть, поскольку фактически он оставляет на усмотрение Отдела операций с цепочками поставок и департаментов, отвечающих за авиационные услуги, определение их кадровых и оперативных потребностей, в то время как это, по-видимому, должно являться принципиальным вопросом для Исполнительного совета. Действительно, Совет мог бы считать, что бюджет ППА предназначен для финансирования заработной платы и оперативных расходов, связанных с авиаперевозками, и, следовательно, упразднить ССА, или же он мог бы принять решение оставить ССА при условии, что прямые оперативные расходы, связанные с авиаперевозками, осуществляемыми ВПП, будут включаться в расходы по специальному счету.

Рекомендация 3. Внешний аудитор рекомендует руководству ВПП: а) обновить и пересмотреть финансово-бюджетную рамочную основу авиационной деятельности для обеспечения всестороннего и прозрачного представления финансовых потоков, возникающих в результате такой деятельности; и б) пересмотреть обоснование создания специального счета для авиационных услуг с учетом требуемой степени автономии при определении оперативных ресурсов для таких услуг.

¹⁶ Директива OD2004/001 Департамента операций от 13 января 2004 года подтвердила принцип централизации всей авиационной деятельности в рамках ССА: «Авиация ВПП будет осуществлять и управлять всей авиационной деятельностью в качестве некоммерческой, хозрасчетной «бизнес-единицы» в рамках Специального счета обеспечения авиаперевозок (ССА), созданного Циркуляром ED2003/008 от 12 декабря 2003 года».

¹⁷ ADF 2005/003-ODT 2005/001.

1.4.2 Управление излишками

а) СГВПООН бюджетный профицит (цепь 1)

51. Совокупный положительный результат увеличился с 3,8 месяца расходов¹⁸ в 2017 году до 4,4 месяца в 2018 году и 4,5 месяца в 2019 году, т. е. почти на 93 млн долл. США. За этой общей ситуацией скрываются значительные местные различия (от 1,5 месяца в Нигере до 6,5 месяца в Южном Судане и 11,3 месяца в Гаити в 2019 году).

52. OSCA не определила соответствующего годового профицита для авиационных операций. Следует установить целевое значение и использовать его в качестве показателя для оптимизации финансового менеджмента и недопущения сохранения ненужных излишков.

53. СГВПООН рассчитывает свои потребности в финансировании на основе оценки взносов в бюджет. Такой подход сомнителен по двум причинам: не только расходы постоянно оказываются ниже бюджета, но и часть поступлений гарантируется за счет продажи билетов (через механизм возмещения расходов), а это означает, что такие операции, как в Южном Судане и Сомали, фактически уже профинансированы на 2020 год.

Рекомендация 4. Внешний аудитор рекомендует определить оптимальный совокупный переходящий остаток по каждой операции СГВПООН.

б) Излишки на специальном счете обеспечения авиаперевозок (цепь 2)

54. В соответствии с Директивой 2006/007 Директора-исполнителя от 9 августа 2006 года об управлении внебюджетными ресурсами ВПП специальный счет обеспечения авиаперевозок¹⁹ управляется OSCA автономно в соответствии со специальным руководством, изданным в июне 2016 года.

55. Избыток на ССА несколько уменьшился за период 2017–2019 гг., но остается значительным. По состоянию на 31 декабря 2019 года он составлял 20,9 млн долл. США, что эквивалентно более чем 10 месяцам операций²⁰.

56. Эти излишки средств предназначались для использования в целях авансирования воздушных перевозок. Однако на практике потребность в авансах была ограниченной: 1,5 млн долл. США в 2017 году, 650 548 долл. США в 2018 году и 845 243 долл. США в 2019 году. Все эти суммы были погашены, что свидетельствует о том, что процедуры по привлечению средств для осуществления расширенных воздушных операций и чрезвычайных операций, как правило, являются эффективными.

¹⁸ Потребности в средствах для покрытия излишков в месяцах рассчитаны исходя из переходящего остатка средств по состоянию на 31 декабря 2019 года по сравнению с годовыми расходами: 63,5 млн долл. США переходящего остатка относительно 200,4 млн долл. США в 2017 году, 79,0 млн долл. США относительно 213,0 млн долл. США в 2018 году и 92,8 млн долл. США относительно 247,6 млн долл. США в 2019 году (Доклад об устойчивости СГВПООН).

¹⁹ См. положение 1.1 Финансовых положений: «Специальный счет означает счет, открытый Директором-исполнителем для специального взноса или денежных средств, предназначенных для конкретных видов деятельности, остаток на котором может быть перенесен на последующий финансовый период».

²⁰ За период 2017–2020 гг. расходы составили в среднем 24,4 млн долл. США.

57. Минимальный остаток фонда в размере 17,2 млн долл. США был установлен 27 февраля 2020 года на основании меморандума о решении заместителя Директора-исполнителя²¹. Однако при установлении этой суммы не учитывается доход, получаемый от специальных рейсов.

58. За период с 2017 по 2019 гг. расходы на персонал и поддержку увеличились на 80 процентов, в то время как доход от возмещения управленческих издержек снизился на 16 процентов, а авиационная деятельность СГВПООН за этот период выросла всего на 26 процентов (пассажиры) и 37 процентов (грузы). В связи с этим возникает вопрос о том, насколько эффективно руководство ВПП управляет устойчивостью стратегии в области людских ресурсов, реализуемой OSCA и ASU.

Рекомендация 5. Внешний аудитор рекомендует провести переоценку целевого совокупного положительного сальдо, установленного на 2020 год для ССА, с учетом доходов, получаемых от специальных рейсов, и ежегодно определять, каким образом Исполнительный совет будет использовать средства, превышающие этот целевой показатель.

1.4.3 Тарифы, применяемые к воздушным операциям

59. Как и другие полученные ВПП пожертвования, взносы, полученные для СГВПООН и кластера материально-технического обеспечения, облагаются стандартными сборами в размере 6,5 процента для покрытия накладных расходов ВПП (косвенные вспомогательные расходы) и финансирования бюджета ППА. Кроме того, они облагаются сбором по ставке, устанавливаемой отделениями на местах, для покрытия расходов на управление воздушными перевозками на местах (прямые вспомогательные расходы)²². Кроме того, для покрытия расходов на управление воздушными операциями бригад штаб-квартиры по чартерным контрактам взимается специальный сбор в размере 4,5 процента.

60. Возмещение управленческих издержек (ВУИ) на управление воздушными операциями по чартерным контрактам представляет собой значительный источник финансирования (8,4 млн долл. США в 2019 году) для ССА. Учитывая единую фиксированную ставку, крупные контракты приносят высокие доходы даже в тех случаях, когда управление этими контрактами не влечет за собой пропорционального увеличения административных расходов. В течение 2017–2019 гг. сумма, полученная в виде сборов ВУИ, постоянно превышала административные расходы, взимаемые с ССА, несмотря на значительное увеличение расходов на персонал. Образовавшийся в результате этого излишек доходов на специальном счете обеспечения авиаперевозок на конец 2019 года составлял 25,7 млн долл. США по данным внутренних расчетов OSCA.

Таблица 4. Основные доходы и расходы по специальному счету обеспечения авиаперевозок (доллары США)

	2017 год	2018 год	2019 год
(А) Доход — ВУИ	9 904 464	8 758 475	8 368 961
(В) Расходы — расходы на персонал и служебные помещения	3 956 182	4 753 475	7 090 237

²¹ Меморандум о решении заместителя Директора-исполнителя ВПП «Минимальный остаток, который должен поддерживаться на специальном счете обеспечения авиаперевозок», 25 февраля 2020 года (AA6058).

²² Прямые вспомогательные расходы фактически закладываются в бюджет (и применяются) в виде процентной доли от прямых оперативных расходов. В отличие от косвенных вспомогательных расходов, они не основаны на взносах. Поэтому они являются косвенными расходами.

Разница А – В	5 948 282	4 005 000	1 278 724
----------------------	-----------	-----------	-----------

Источник: OSCA.

61. В то время как взносы на авиационные операции приносят штаб-квартире двойной доход благодаря взиманию сборов косвенных вспомогательных расходов (КВР) и ВУИ, управление авиационными операциями, выполняемое группами штаб-квартиры, в настоящее время финансируется исключительно за счет сборов ВУИ. В частности, бюджет ППА должен использоваться для финансирования оперативных расходов штаб-квартиры и расходов по персоналу. Однако с 2019 года OSCA не получала никаких средств из бюджета ППА, и все ее оперативные расходы и расходы на персонал покрываются за счет сборов ВУИ. Фактически, бюджетные ассигнования по ППА значительно сократились — до нуля в 2019 году²³, в то время как доходы от косвенных вспомогательных расходов (9,8 млн долл. США в 2019 году) от донорских взносов²⁴ на авиационные операции продолжали поступать в бюджет ППА.

62. Применение единой ставки сбора ВУИ в размере 4,5 процента привело к чрезмерному финансированию, что повлекло за собой сокращение бюджетных ассигнований в рамках ППА для покрытия расходов OSCA. Другими словами, в связи с накоплением значительных денежных средств на ССА, бремя определенных расходов, ранее финансировавшихся из бюджета ППА, было перенесено на сбор ВУИ.

63. На состоявшемся в декабре 2019 года заседании Комитета по воздушному транспорту OSCA подготовила несколько имитационных моделей устойчивости ССА по сохраненной или сокращенной ставке сбора ВУИ. Эти имитационные модели основывались на допущении, что ни одно из бюджетных ассигнований на ППА не будет выделяться OSCA и что расходы на персонал будут увеличиваться на 10 процентов в год как за счет увеличения численности персонала, так и за счет преобразования контрактов с консультантами в срочные контракты.

64. При ставке сбора ВУИ в 4,5 процента OSCA может ожидать отрицательного сальдо по ССА по состоянию на 2023 год. Моделирование показывает, что снижение ставки сбора ВУИ ведет к еще большему дефициту. В связи с этим Комитет по воздушному транспорту пришел к выводу, что ставку ВУИ следует оставить на уровне 4,5 процента.

65. Однако возможен и альтернативный тип анализа, основанный на перераспределении ресурсов, выделенных на специальный счет обеспечения авиаперевозок.

66. Имитационное моделирование, проведенное внешним аудитором, подробная информация о котором приводится в приложении 2, позволяет предположить, что ставку сбора ВУИ можно было бы сократить, причем это сокращение было бы компенсировано за счет увеличения ассигнований на авиаперевозки из бюджета ППА. В целом давление на доноров было бы снижено.

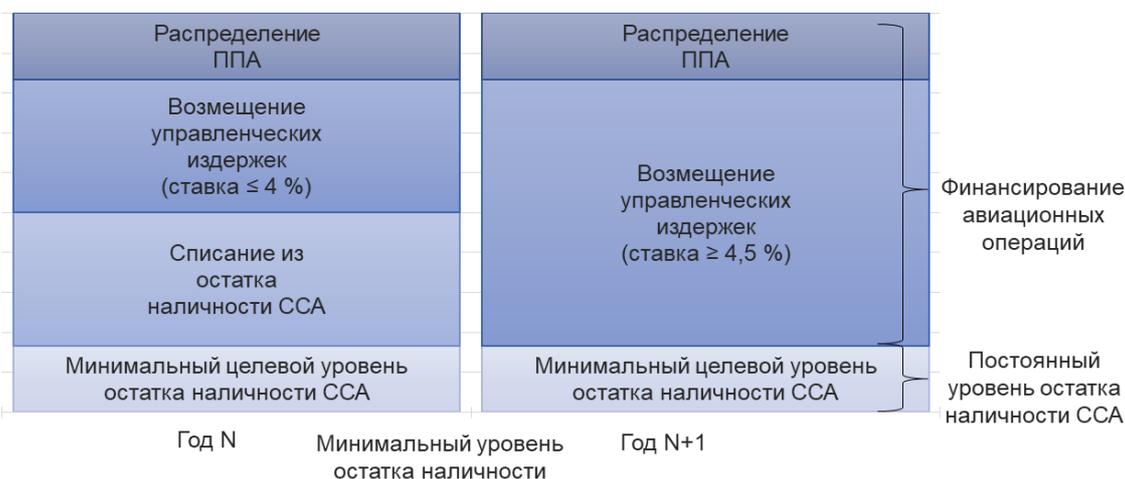
67. В этой модели дисбаланс между доходами и расходами ССА, вызванный переходом на пробную 4-процентную ставку вместо 4,5 процента, компенсируется увеличением бюджетных ассигнований из ППА с почти нулевого уровня до 1,75 млн долл. США (т. е. 20 процентов от средней величины КВР, взимаемых с авиационных взносов с 2017 по 2019 год).

²³ Помимо корректировки в размере 4175 долл. США в 2019 году в связи с более ранним кредитом.

²⁴ Взносы доноров на воздушные перевозки в 2019 году составили 166,1 млн долл. США. Стандартная ставка сбора за косвенные вспомогательные расходы составляет 6,5 процента, но при определенных условиях может быть снижена до 4 процентов.

68. В долгосрочной перспективе для обеспечения сбалансированности системы потребуется использование излишка наличных средств. В этом случае устойчивость ССА будет обеспечена путем принятия плавающей ставки сбора ВУИ, которая может быть скорректирована на основе целевого нижнего предела профицита. Как только профицит опустится ниже этого предела, ставка сбора ВУИ или бюджетное ассигнование ППА могут быть пересмотрены, чтобы обеспечить устойчивость финансирования.

Рисунок 2. Создание механизма финансирования ССА с плавающей ставкой сбора ВУИ



Источник: внешний аудитор.

69. Эта модель финансирования имеет двойное преимущество, позволяя снизить 4,5-процентный сбор, взимаемый с доноров и пользователей услуг авиаперевозок, и в то же время восстановить равновесие в финансировании расходов между бюджетом ППА и сбором ВУИ. Это также приводит к сокращению излишка денежных средств ССА при условии, что минимальная сумма, установленная в 2020 году, составит 17,2 млн долл. США.

Рекомендация 6. Внешний аудитор рекомендует пересмотреть порядок финансирования административных расходов и оплаты труда персонала OSCA с рассмотрением вопроса о сокращении сбора ВУИ и о выделении вместо этого более значительной доли бюджета ППА для OSCA.

1.5 Рамочная основа работы с кадрами

70. В 2019 году в штаб-квартире OSCA и ASU насчитывалось 35,5 штатных сотрудников в эквиваленте полного рабочего дня (включая 14,2 консультантов), что на 22 процента больше, чем в 2017 году, в связи с удвоением числа консультантов. В январе 2020 года в штате насчитывалось 44 штатных сотрудника и 6 вакансий.

71. В декабре 2019 года на местах работали 599 сотрудников, 82 процента из которых составляли местные временные сотрудники. На три операции (Южный Судан со штатом в 149 человек, Судан со штатом в 97 человек и Демократическая Республика Конго со штатом в 75 человек) приходилось более половины персонала, а на 10 стран — более 87 процентов от общего числа сотрудников.

72. Принцип гендерного паритета не соблюдается. Он отсутствует в Авиационной стратегии на 2017–2019 гг. Согласно базе данных OSCA, в которой по состоянию на декабрь 2019 года были идентифицированы все сотрудники ВПП, занимающиеся воздушным транспортом, 19 процентов из них составляют женщины и 81 процент — мужчины. В январе 2020 года только в 2 из 17 проводимых воздушных операций главными специалистами по воздушному транспорту были женщины. Эту низкую процентную долю следует сравнить с общей численностью сотрудников OSCA в штаб-квартире, которая в середине 2019 года составляла 51 процент женщин²⁵.

73. Консультанты, нанятые OSCA и ASU, были проверены на предмет наличия конфликтов интересов. В рамках OSCA все местные консультанты, включенные в выборку, ранее работали в авиакомпаниях, зафрахтованных ВПП. Аналогичным образом, один из семи консультантов, нанятых ASU, работал на оператора, нанятого ВПП по контракту. Хотя эта практика может показаться полезной, поскольку она обеспечивает требуемые навыки, она требует бдительности со стороны Отдела людских ресурсов штаб-квартиры при наборе персонала в целях защиты от потенциальных конфликтов интересов, особенно в ASU, деятельность которой является более деликатной и которая отвечает за аккредитацию операторов. Независимо от требуемой степени специализации должна существовать возможность найма экспертов по авиационной безопасности из других компаний, помимо тех, которые работают по контракту с ВПП.

74. Наконец, как представляется, некоторые члены Комитета по контрактам на воздушный транспорт не соблюдают ежегодную программу раскрытия информации о конфликте интересов вопреки критериям, определенным Бюро по вопросам этики, и руководство было проинформировано об этом.

75. Годовой план подготовки OSCA не охватывает требования ASU. Вместе с тем оценки на местах, проведенные OSCA в период 2017–2019 гг., показали, что более половины воздушных операций (53 процента) не имеют официального или утвержденного ежегодного плана подготовки.

²⁵ Годовой план работы Отдела операций с цепочками поставок, пересмотренный 17 октября 2019 года.

Возможные меры со стороны Секретариата — Людские ресурсы — 1- активизация усилий по достижению гендерного паритета среди сотрудников авиационных служб; 2- разработка плана подготовки для каждой авиационной операции; 3- укрепление правил, направленных на предотвращение конфликтов интересов при найме консультантов для работы в OSCA и ASU; и 4- обеспечение того, чтобы полные имена членов Комитета по контрактам на воздушный транспорт направлялись в Бюро по вопросам этики для включения в программу по выявлению конфликтов интересов и раскрытию финансовой информации.

1.6 Рамочная основа управления рисками

76. Чрезвычайно важно контролировать риски, связанные с авиационной деятельностью, учитывая ее характер и особенно сложные условия, в которых она осуществляется. Ответственность ВПП была тщательно ограничена: большая часть правового риска²⁶ была передана чартерным операторам или организациям, чей персонал и грузы перевозятся. Однако эта ситуация не устраняет того воздействия, которое неспособность должным образом управлять деятельностью могла бы оказать на репутацию организации. В этом отношении очень своевременным является недавнее внедрение процедуры отслеживания всех замечаний, сделанных внешними и внутренними аудиторами, ASU или Группой обеспечения качества (QAU) во время их визитов на места²⁷.

1.6.1 Управление рисками операционными службами

а) Внедрение подхода, основанного на рисках

77. Отдел операций с цепочками поставок ведет реестр рисков в соответствии с политикой общеорганизационного управления рисками ВПП²⁸. OSCA также имеет собственный реестр рисков, который отражает строгий подход к рискам, присущим авиационной деятельности. Реестр был обновлен в августе 2019 года, в котором был определен 21 риск, подлежащий мониторингу.

78. Техническая культура сотрудников OSCA предопределяет их особую бдительность в этой области. Таким образом, служба разрабатывает соответствующие меры по снижению риска угроз столкновения летательных аппаратов в полете, которому они подвергаются. Это также служит выполнению рекомендации, вынесенной Управлением внутреннего аудита по итогам аудита авиационной деятельности в 2013 году, в которой отмечается недостаточная интеграция авиационной деятельности в общую политику управления рисками. Масштабы проанализированных рисков и работа, проделанная по сокращению первоначальных рисков, свидетельствуют о тщательности предпринятых шагов.

79. Однако эта строгость контрастирует с практикой, наблюдаемой на местах, поскольку, как отмечает OSCA, за последние три года почти три четверти воздушных операций не имели реестров рисков (см. Приложение 6). С 2019 года OSCA приступила к укреплению существующих реестров рисков путем документирования неоперационных рисков.

²⁶ Юридическое управление ВПП подтвердило отсутствие каких-либо текущих споров, касающихся авиационной деятельности.

²⁷ Глава Меморандума OSCA от 11 июля 2019 года возлагает на QAU задачу составления сборника всех открытых рекомендаций и устанавливает принцип ежемесячной отчетности о достигнутом прогрессе.

²⁸ WFP/EB.2/2018/5-C.

80. Риск мошенничества упоминается в некоторых реестрах операционных рисков (Южный Судан), однако он, как правило, считается низким и ограничивается попытками коррупции. Тем не менее, риск мошенничества, связанного с предоставлением услуг (пассажиры, которые не имеют права пользоваться услугами в соответствии с мандатом СГВПООН, необоснованные требования операторов о возмещении расходов, конфликты интересов между персоналом и операторами или пользователями и т. д.), может быть существенным, учитывая недостатки, выявленные в системах организации и регистрации пассажиров.

81. По наблюдениям OSCA, за период 2017-2019 гг. почти три четверти операций не подвергались тщательной проверке организаций, которые подпадают под критерии (официальное разрешение Управления Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) и/или местных властей, подписание соответствующих финансовых условий). В трети случаев местный агент даже имел доступ к процедурам оформления бронирования и внесения платежей за билеты в Takeflight, что не учитывало принцип разделения обязанностей (см. Приложение б).

82. Поэтому вместо того, чтобы сосредоточивать внимание исключительно на операционных рисках, характерных для авиационной деятельности, следует также интегрировать фидуциарные риски, связанные с авиационными услугами ВПП.

83. Новая версия процедуры управления реестром рисков OSCA от 1 марта 2019 года требует, чтобы все полевые авиационные операции составляли реестры рисков, отражающие не только риски оперативной безопасности и авиационной безопасности, но и стратегические, финансовые и фидуциарные риски.

Рекомендация 7. Внешний аудитор рекомендует продолжать процесс интеграции различных рисков мошенничества, связанных с воздушными перевозками, в реестры операционных рисков и реестр рисков OSCA.

b) Контроль за соблюдением правил

84. В соответствии с Руководством по воздушным перевозкам, в OSCA имеется Группа обеспечения качества, которая проводит периодические оценки качества операций. За последние три года она провела 28 аудитов и охватила все текущие операции (за исключением Гаити, где аудит был запланирован на март 2020 года); в отношении 12 операций было проведено как минимум две поездки на места.

85. В 230 замечаниях, опубликованных QAU за период с 2017 по 2019 гг., неоднократно отмечались трудности в следующих областях: координация общих операций по управлению безопасностью, руководство, внутренний контроль, человеческие ресурсы, отношения с пользователями, оценка эффективности работы операторов и местное взаимодействие (см. Приложение б).

86. OSCA отмечает, что в настоящее время предпринимаются усилия по совершенствованию процесса обеспечения качества, о чем свидетельствует ее план деятельности на 2020 г., который включает проведение различных предстоящих аудитов (обзор системы качества ИКАО консультантом) и проект стандартных операционных процедур. Тем не менее, в соответствии с собственными внутренними критериями и несмотря на общий прогресс, 6²⁹ из 17 текущих операций еще не достигли внутреннего целевого показателя 75-процентного соответствия по основным процессам³⁰.

87. После авиационной катастрофы с самолетом, зафрахтованным ВПП в Косово в 1999 году, по итогам аудита, проведенного ИКАО, было рекомендовано создать независимую от цепи управления воздушными операциями цепь обеспечения авиационной безопасности, подотчетную управленческой группе. Совет по авиационной безопасности дважды в год информируется об уровне авиационной безопасности на основе стандартных показателей, содержащихся в Руководстве ASU, включая число аварий и серьезных инцидентов, число значительных инцидентов на 100 000 км полетов и число опасностей, связанных с высоким риском. Этот последний показатель стабильно возрастал в период с 2017 по 2019 гг. (+21 процент), что отражает хорошую культуру отчетности, благоприятную для управления авиационными рисками. В 2019 году ASU провело 212 оценочных аудитов, что на 11 процентов больше, чем в 2017 году.

1.6.2 Учет рисков при проведении аудиторских проверок

а) Внутренний аудит авиационной деятельности

88. В 2013 году Канцелярия Генерального инспектора (КГИ) провела аудит авиационной деятельности ВПП. Все рекомендации были ранжированы.

89. В ходе аудита информационных систем, в том числе используемых Отделом операций с цепочками поставок, проведенного КГИ в 2018 году (ссылка AR/18/01), было отмечено отсутствие автоматической связи между системой управления полетами Takeflite³¹ и системой WINGS.

90. Дебиторская задолженность пользователей не анализировалась более чем в четверти операций, оцененных OSCA в период 2017-2019 гг., и зачастую (в 60 % случаев) плохо согласовывалась с данными, зарегистрированными в системе WINGS. Сверка данных между Takeflite и WINGS не всегда была сделана правильно на момент проведения внешнего аудита³², а конечные сальдо по двум системам не совпадали, что создает неопределенность в отношении точности данных о дебиторской задолженности от клиентов.

²⁹ Йемен, Камерун, Ливия, Мавритания, Нигер, Центральноафриканская Республика.

³⁰ Источник: Группа обеспечения качества.

³¹ Эта заявка охватывается соглашением между ВПП и одноименной новозеландской компанией, срок действия которого истек на момент проведения аудита.

³² Это было сделано не во всех страновых отделениях: на конец января 2020 года, когда внешний аудитор запросил документ для выполнения этой задачи, ответили только 12 из 16 руководителей операций. Поскольку этот запрос поступил сразу же после ежегодного закрытия счетов, следовало сразу же приступить к его выполнению. Большинство руководителей воздушных операций направили отдельные выдержки из данных по каждому программному обеспечению (Камерун, Центральноафриканская Республика и т. д.), причем лишь немногие страны (Афганистан, Мали, Южный Судан) предоставили единый файл.

91. Остатки по счетам пользователей на конец 2019 года показали значительные расхождения в данных по WINGS и Takeflite: 1,7 млн долл. США по объединенной операции Кения-Сомали, 332 083 долл. США в Центральноафриканской Республике, 417 134 долл. США в Южном Судане и 598 404 долл. США в Нигерии.

92. Основной причиной этих сложностей является отсутствие автоматизированного интерфейса, различия в именовании клиентов, используемых в каждой из двух систем: пользователь, идентифицированный с одним идентификатором в WINGS, может иметь несколько клиентских учетных записей в Takeflite. При этом сверка двух приложений, которая должна выполняться вручную, должна быть исправлена.

93. Кроме того, у ВПП не было действующего соглашения с издателем Takeflite, хотя за последние два года она по-прежнему платила за использование в общей сложности более 100 000 долл. США. Исправление этой ситуации позволило бы обеспечить взаимодействие между информационными системами.

94. В период 2017–2019 гг. КГИ провела аудиторские проверки в 10 страновых отделениях, в которых осуществлялись воздушные операции, охватив около двух третей операций. Замечания относительно воздушных операций касались главным образом наличия у СГВПООН дебиторской задолженности за более чем 90 дней (Сомали) и случаев, когда не было проверено право на полет у пассажиров, садившихся на борт самолетов СГВПООН (Чад).

95. Проведенные внешним аудитором в 2019 году аудиторские проверки различных воздушных операций показали, что старая дебиторская задолженность все еще числится на балансе. В Мали, например, самая старая дебиторская задолженность находилась на балансе в течение 1339 дней (с 31 марта 2016 года). В некоторых странах эта ситуация привела к отрицательному сальдо по дебиторской задолженности клиентов, на долю которой приходилось до 20 процентов прямых поступлений (возмещение расходов) за год, например в Нигерии.

Возможные действия Секретариата — Дебиторская задолженность пользователей — 1- разработка автоматизированной системы, связывающей систему управления полетами Takeflite и бухгалтерское программное обеспечение WINGS, для получения гарантии уровня дебиторской задолженности от клиентов; и 2- безотлагательное урегулирование контрактной ситуации с поставщиком Takeflite.

b) Управление рисками путем выполнения рекомендаций внешнего аудитора

96. ИКАО не проводила аудит авиационных услуг ВПП с 2005 года. В соответствии с соглашением между ВПП и ИКАО, подписанным 6 декабря 2019 года, оценка намечена на май 2020 года.

97. Предыдущее заключение внешнего аудитора по Авиационной службе ВПП было подготовлено в 2016 году. Шесть рекомендаций, вынесенных в том заключении, с тех пор были закрыты.

2. Основные процессы, реализованные для авиационных операций

98. Для определения эффективности принятых мер были проанализированы основные процессы, используемые департаментами ВПП, отвечающими за воздушные перевозки.

Рисунок 3. Основные процессы, участвующие в авиационной деятельности ВПП



Источник: внешний аудитор.

2.1 Выбор авиаоператоров

99. Количество воздушных судов, зафрахтованных или используемых ВПП для СГВПООН, было относительно стабильным в период 2017–2019 гг. (от 188 до 172 зафрахтованных воздушных судов, от 102 до 109 использованных воздушных судов)³³. Между тем, совокупная вместимость мест увеличилась на 30,9 процента, до более чем 2000 человек на конец 2019 года. В 2019 году 72,5 процента используемого ВПП парка (109 воздушных судов) составляли самолеты, а 27,5 процента — вертолеты.

100. Поскольку ВПП не владеет эксплуатируемым воздушным судном, она работает с частными авиаоператорами. Эти компании выбираются в соответствии с формализованным процессом. Группа ASU³⁴ проверяет, как компания применяет различные стандарты безопасности ВПП. Если уровень риска приемлем, компанию добавляют в СЗАО, список зарегистрированных авиаоператоров, к которым может обратиться OSCA.

³³ Чартерным воздушным судном является воздушное судно, на которое заключен контракт с авиаоператором. Количество воздушных судов в резерве равно количеству зафрахтованных воздушных судов за вычетом количества используемых воздушных судов (ДСС + специальные контракты).

³⁴ На момент проведения аудита процесс регистрации оператора в СЗАО еще не был описан в стандартной операционной процедуре. На момент проведения аудита осуществлялся проект по разделению задач между субъектами и исполнением внутреннего контроля.

101. СЗАО представляет собой ограничение для свободной конкуренции, но эта формальность позволяет гарантировать высокий уровень авиационной безопасности в соответствии с правилами ВПП, несмотря на оперативное давление и чрезвычайные обстоятельства.

102. В период 2017–2019 гг. в этом списке было зарегистрировано в среднем 96 операторов³⁵, относящихся к двум категориям. В 2019 году OSCA семь раз использовала оператора, которого не было в СЗАО, для операций по репатриации и эвакуации беженцев от имени другой организации или для полетов высокопоставленных лиц:

- На практике **компаний, работающих с ВПП**, число которых растет с 2017 года (с 25 в 2017 году до 32 в 2019 году), являются относительно стабильными (анализ приводится в Приложении 5). **Большинство этих компаний остаются в списке из года в год**: две трети компаний, которыми пользовалась ВПП в 2019 году, были зарегистрированы уже в 2017 году.
- По состоянию на конец 2019 года ВПП имела 92 действующих контракта с 26 операторами категории А (46 процентов операторов в этой категории) и пять операторов категории В.
- 43 процента из **95 операторов, включенных в список по состоянию на декабрь 2019 года, представляют семь стран**: Российская Федерация (9), Южно-Африканская Республика (8), Канада (6), Кения (6), Нигерия (4), Уганда (4) и Украина (4).

103. В результате создания двух категорий в основном заключаются контракты с авиаоператорами категории А, поскольку их уровень авиационной безопасности выше. Тем не менее, в период с 2017 по 2019 год среднее число операторов в этой категории составляло всего 51, что соответствует чуть более половине теоретического пула и действующих контрактов.

104. По состоянию на 1 января 2020 года парк воздушных судов, с которыми заключены контракты ВПП, состоял из 77 воздушных судов³⁶, охватывающих 17 типов. Однако шесть из них, составляющие 45 процентов зафрахтованных воздушных судов, уже сняты с производства. Введенные в эксплуатацию в 1980-х годах, они в настоящее время устаревают. Поэтому ВПП должна подготовиться к устареванию зафрахтованных ею авиационных ресурсов.

105. OSCA постоянно находится в поиске инновационного технологического оборудования (беспилотные летательные аппараты, дирижабли и т. д.). Таким образом, она создала подразделение, занимающееся дистанционным пилотированием авиационных систем. Такие воздушные суда, которые будут использоваться в большей степени для перевозки грузов, чем для пассажирских перевозок, будут развернуты не ранее чем через пять-десять лет, даже несмотря на то, что пилотные проекты запланированы на конец 2020 года.

106. Было бы целесообразно провести анализ средств воздушного транспорта, которые могли бы использоваться ВПП к 2025–2030 гг., на основе нескольких сценариев действий в чрезвычайных ситуациях, с тем чтобы не допустить срыва операций и предвидеть последствия их использования для модели финансирования операций ВПП.

³⁵ Категория А для операторов, представляющих «приемлемый» уровень риска, и Категория В для операторов, представляющих «терпимый» уровень риска.

³⁶ Здесь учитываются только ДСС (77 воздушных судов), но не специальные услуги (34 воздушных судна) (источник: инструмент управления эффективностью).

Возможные действия Секретариата — Отбор авиаоператоров — 1- проведение 5–10-летнего проспективного исследования авиационных ресурсов, которые могут быть использованы для перевозки пассажиров и грузов в гуманитарных целях, и 2- внесение в контракты с авиаоператорами положений, охватывающих износ и устаревание предоставленных воздушных судов.

2.2 Решение об использовании воздушного транспорта

107. Руководство по воздушным перевозкам устанавливает официальный процесс запуска воздушной операции.

108. Однако анализ документации выявил недостатки во внутреннем контроле за операциями и соблюдении нормативной рамочной основы:

- Не всегда соблюдается установленный в Руководстве **формат запуска** операции (официальные запросы не всегда подаются местным координатором по гуманитарным вопросам, вместо этого — иногда директором странового отделения³⁷).
- В случае более старых операций не удалось получить **документы, касающиеся** процесса принятия решений, за исключением окончательного решения, подписанного Директором-исполнителем, и даже в случае некоторых недавних операций (Демократическая Республика Конго, Мали, Камерун) эти документы отсутствуют.
- Не всегда проводятся предварительные **технические осмотры**³⁸.
- **Концепция операций** часто отсутствует (Афганистан, Йемен, Мали, Судан) или чрезмерно сокращена (Нигер, Сомали, Центральноафриканская Республика) и там, где она существует, не пересматривается на регулярной основе.

109. Что касается грузов, то критерии выбора транспортных средств (воздушный или альтернативный вариант) представляются недостаточно формализованными, как это было подчеркнуто Канцелярией Генерального инспектора в ходе аудита отделения в Южном Судане в 2018 году (см. AR/18/08). С учетом стоимостных соображений, воздушный транспорт, как правило, используется лишь в качестве крайней меры, если только другие критерии (угрожающая жизни чрезвычайная ситуация, небезопасность и т. д.) не делают это необходимым. Однако отсутствует шаблон принятия решения и нет общей единицы измерения (стоимость/тонна/км) для оценки соответствующих расходов.

110. Кроме того, в Руководстве по воздушным перевозкам не определены критерии отбора транспортных средств. На местах у сотрудников по цепочкам поставок нет стандартной операционной процедуры, которая позволяла бы им руководствоваться при выборе директорами страновых отделений или межкластерных рабочих групп (МКРГ) наиболее подходящего вида транспорта.

111. Хотя время может быть наиболее важным критерием, ведущим к использованию воздушного транспорта, особенно в случае внезапного возникновения чрезвычайной ситуации, когда операции продолжаются в течение более длительного периода, органы, уполномоченные принимать решения, не всегда на систематической основе рассматривают вопрос о наличии более эффективных альтернатив. Причина этого заключается в том, что при наличии финансовых средств чартерные авиаперевозки продолжают.

³⁷ Так было, например, в Йемене и на Гаити.

³⁸ Как, например, в Камеруне, Мали или Йемене.

112. Пример Южного Судана показывает, что после первоначального этапа чрезвычайной ситуации был проведен обзор с целью рассмотрения менее дорогостоящей альтернативы для грузовых перевозок: водные пути, предварительное размещение при помощи дорожного транспорта или даже использование таких инновационных вариантов, как вездеходы SHERP. Тем не менее, полеты СГВПООН поддерживались для того, чтобы добраться до мест, недоступных для дорожного транспорта, или в дополнение к коммерческим полетам, например между Найроби и Могадишо.

113. Таким образом, было бы полезно разработать метод определения того, когда следует использовать воздушную операцию вместо других видов транспорта, или когда следует заново оценить существующую воздушную операцию. Он мог бы основываться на сетке критериев, включающей наличие безопасных и надежных коммерческих авиалиний, состояние дорожной сети и ее возможное расширение с использованием ресурсов ВПП, гуманитарные потребности, общую ситуацию в области безопасности в каждом регионе страны, а также стоимость и экологическое воздействие каждого вида транспорта.

Рекомендация 8. Внешний аудитор рекомендует включить в Руководство по воздушным перевозкам главу, содержащую положения о штаб-квартире и страновых отделениях, с тем чтобы помочь им сделать более формализованный выбор грузовых перевозок воздушным, наземным, речным или морским транспортом.

2.3 Финансирование авиационных операций

114. В Руководстве по воздушным перевозкам предусматривается, что деятельность СГВПООН, как правило, финансируется за счет **взносов доноров и пользователей ее услуг**³⁹. ВПП защищает эту гибридную модель «80 процентов пожертвований/20 процентов доходов от выставления счетов за некоторые услуги».

2.3.1 Донорское финансирование

115. Привлечение средств специфично для каждой страны, и эти средства расходуются только на авиационные операции в этой стране. Директор соответствующего странового отделения отвечает за привлечение средств, необходимых для проведения операции СГВПООН в стране, совместно с местными руководящими комитетами⁴⁰.

116. В Руководстве по воздушным перевозкам не оговаривается порядок проведения таких мероприятий по привлечению средств.

³⁹ В своем «Руководстве по воздушным перевозкам» ВПП выделяет три модели финансирования: полное возмещение расходов пользователями, частичное возмещение расходов донорами и пользователями — наиболее распространенная модель — и полное донорское финансирование.

⁴⁰ Их роль и состав изложены в Руководстве по воздушным перевозкам и меморандуме руководителя OSCA от 12 января 2018 года, касающемся руководящих органов СГВПООН. В каждой стране этот комитет возглавляется директором странового отделения или координатором по гуманитарным вопросам и состоит из представителей СГВПООН, Организации Объединенных Наций, НПО и доноров. Комитет отвечает за привлечение средств, связь с местными органами власти и определение стратегии для местных воздушных перевозок.

117. Такая форма организации представляет собой очевидный парадокс. За исключением Южного Судана и Судана, руководящий комитет в стране возглавляет Координатор по гуманитарным вопросам (УКГВ)⁴¹, а ответственность за привлечение средств возложена на директора странового отделения ВПП. Такая двойственность может привести к распылению усилий, несмотря на то, что директор странового отделения, который, как правило, является сопредседателем или заместителем председателя комитета, или ГСВТ (главный специалист по воздушному транспорту) фактически председательствует на заседаниях.

118. Финансирование воздушных операций полагается на небольшую донорскую базу. В 2019 году только 15 стран или организаций финансировали операции СГВПООН⁴². Финансовая стабильность некоторых операций зависит от особо ограниченного числа доноров: четырех в Йемене, трех в Кении и Ливии, двух в Эфиопии и на Гаити.

119. Структура доноров является источником уязвимости операций СГВПООН, которые зависят от небольшого числа стран. Однако реальной стратегии привлечения средств для этих операций не существует. Такая стратегия должна учитывать необходимость диверсификации донорской базы. Из бесед с основными донорами выяснилось также, что просьбы о финансировании зачастую носят срочный характер, что ограничивает возможности государств по планированию своих взносов. Между тем, ВПП хочет, чтобы обязательства государств были более предсказуемыми в долгосрочной перспективе.

120. В настоящее время частных доноров не существует, хотя их привлечению могло бы способствовать наглядное освещение этой деятельности (оказание услуг гуманитарному сообществу), создание местных коммерческих возможностей (нефтедобыча, телекоммуникации, авиационная промышленность и т. д.) и требования к корпоративной социальной ответственности. Следует отметить, что в стратегии партнерства с частным сектором и привлечения средств на 2020–2025 годы, которая была утверждена Исполнительным советом ВПП на его второй очередной сессии в ноябре 2019 года, нет упоминания ни о СГВПООН, ни о какой бы то ни было деятельности ВПП в области авиации.

Рекомендация 9. Внешний аудитор рекомендует разработать стратегию привлечения средств для операций СГВПООН, которая предусматривала бы многолетнее планирование обязательств доноров по финансированию каждой операции, включая частных доноров, и в то же время соответствовала бы общей стратегии страновых отделений в отношении доноров ВПП.

⁴¹ Управление по координации гуманитарных вопросов является подразделением Секретариата Организации Объединенных Наций. Его представитель отвечает за управление гуманитарным фондом, который может быть запрошен для финансирования воздушных операций в случае недостаточного объема пожертвований. В дополнение к своему участию в работе руководящих комитетов этот представитель предоставляет различным организациям необходимые разрешения, с тем чтобы они могли обратиться в СГВПООН.

⁴² Доноры СГВПООН (2019 г.), в порядке убывания: Соединенные Штаты Америки (43 процента), учреждения Организации Объединенных Наций (13 процентов), Европейский союз (Европейские операции по защите гражданского населения и гуманитарной помощи (ЕСНО)) (11 процентов), Соединенное королевство Великобритании и Северной Ирландии (10 процентов), Германия (10 процентов), Швеция (4 процента), Всемирный банк (3 процента), Канада (3 процента), Франция (1 процент), Нидерланды (1 процент), Норвегия (1 процент), Япония, Люксембург, Республика Корея и Испания.

2.3.2 Финансирование пользователями

121. Авиаперевозки, которые ВПП предоставляет гуманитарному сообществу, как правило, не бесплатны для ее пользователей.

122. В рамках частичного возмещения расходов выставляются счета за авиабилеты по фиксированной цене, которая не пересматривается на регулярной основе⁴³. В отсутствие руководящих указаний со стороны штаб-квартиры и эталонного показателя применяемых ставок практика на местах варьируется. Пример.

- Цена билета варьируется от страны к стране (от 90 долл. США в Нигерии до 500 долл. США в Демократической Республике Конго).
- В пределах одной страны цена билета может быть идентичной для всех пунктов назначения, охватываемых СГВПООН (Эфиопия, Мавритания, Нигерия, Йемен) или переменной (Кения, Демократическая Республика Конго).
- В Афганистане действует преференциальный тариф для местных НПО (150 долл. США по сравнению с 300 долл. США для других пассажиров) и для женщин из местных НПО (50 долл. США).
- Штрафные санкции за неявку и сборы за аннулирование бронирования применяются, например, в Йемене, но такое предусмотрено не во всех странах.

123. В среднем, возмещение расходов покрывает 37 процентов ежегодных расходов на операции СГВПООН. В Сомали и Южном Судане на него приходится более 60 процентов затрат на операции по сравнению с менее чем 20 процентами в Йемене, Мавритании, Нигерии и Центральноафриканской Республике. Эти различия обусловлены децентрализованным характером СГВПООН и неоднородностью финансового баланса каждой операции.

124. Такие различия в практике усугубляют слабое понимание донорами механизмов финансирования операций СГВПООН. Определение штаб-квартирой общих руководящих принципов для всех операций повысило бы прозрачность модели финансирования авиационной деятельности. В этих руководящих принципах можно было бы изучить возможность диверсификации взимаемой ставки путем проведения различия, например, между международными и местными НПО при условии тщательной проверки их официальной регистрации, проводимой УКГВ и местными органами власти.

Рекомендация 10. Внешний аудитор рекомендует определить руководящие принципы возмещения затрат пользователями и изучить возможности диверсификации тарифов, которые СГВПООН взимает за перевозку своих пассажиров, например, путем проведения различия между международными и местными НПО.

2.4 Контрактирование услуг

125. Внешний аудитор проанализировал несколько примеров чартерных контрактов⁴⁴, счетов-фактур⁴⁵ и платежей⁴⁶.

⁴³ В Мали, к примеру, цены оставались неизменными с 2013 года.

⁴⁴ Мали, Сомали, Южный Судан, Афганистан, Нигер, Чад.

⁴⁵ Выборка из 986 заказов на поставку и 2145 счетов-фактур (136 090 360 долл. США), охватывающих период с января по октябрь 2019 года, что составляет 1,5 процента от общей суммы.

⁴⁶ Выборка платежей, произведенных в 2019 году (156,1 млн долл. США), что соответствует 21 случаю из крупнейших расходов (79,9 млн долл. США).

126. Процедура заключения чартерных договоров может быть усовершенствована по нескольким аспектам, в частности, с точки зрения зачастую очень короткого времени, отведенного на подготовку оферт, и слабости обоснования выбора чартерного оператора:

- Понятие **выбора наилучшего тендера на оказание услуг** является несколько расплывчатым и неопределенным.
- **Срок действия контракта** (время отклика на объявление о проведении торгов; время между подписанием контракта и началом предоставления услуг) зачастую является очень коротким и поэтому не способствует конкурентному процессу; он благоприятствует исходящим операторам, несмотря на теоретический срок действия контракта, составляющий 24 месяца⁴⁷.
- Раунд наилучшего и окончательного предложения (BAFO) для **выбора приемлемых тендеров** не всегда запрашивается, и условия переговоров не имеют точного определения.
- **Выбор победителя тендера** зачастую **плохо обоснован и плохо документирован** (отсутствие подписанных контрактных документов)⁴⁸.
- Продление срока действия контракта, которое в некоторых случаях происходит в последний момент (иногда за два дня до истечения срока действия контракта), зачастую **плохо обосновано и плохо документировано**.
- Этот вариант не всегда сопровождается пересмотром минимального гарантированного количества часов и тарифа за дополнительное количество часов в случае продления срока действия контракта.
- Процесс включения поправок может быть особенно сложным (например, для сбросов с воздуха в Южном Судане).
- Понятие «резервное воздушное судно» не имеет точного определения и может стать основой для исключения в ущерб другим критериям.

<p><u>Возможные действия Секретариата</u> – Заключение контрактов на авиационные услуги — 1- увеличить время реагирования на запросы о проведении тендеров; 2- обеспечить обоснованность и документальное подтверждение выбора оператора; и 3- обеспечить обоснованность и документальное подтверждение продления срока действия контрактов.</p>
--

127. Счета-фактуры тщательно отслеживаются: все выставленные счета за летные часы тщательно проверяются, и в каждом контракте есть сводка, содержащая ежемесячную разбивку по использованным часам и дням недоступности (неготовности к работе). Кроме того, OSCA эффективно мониторит контракты; если в конкретном месяце количество минимально гарантированных часов не достигается, разница переносится на последующие месяцы, что ограничивает использование дополнительных летных часов и приводит к экономии средств.

⁴⁷ Две компании, имеющие контракты на воздушные перевозки в Афганистане, фигурируют в списке с 2015 года. Также имеют место некоторые другие продления.

⁴⁸ Некоторые из документов в выборке, рассмотренных внешним аудитором, не были подписаны.

128. Выплаты, соответствующие наибольшим расходам, показали, что в некоторых случаях⁴⁹ первоначальная оценка количества летных часов могла быть плохо подсчитана: либо выработанные часы были меньше оплаченных гарантированных часов, либо гарантированное количество часов было превышено. Анализ разницы между количеством выработанных часов полета и минимальным количеством, предусмотренным в контракте, остается показателем, лишь частично отражающим результативность. Гарантия того, что эти полеты были полезными или что они не были выполнены просто для того, чтобы израсходовать предусмотренные контрактом часы, отсутствует. В этом контексте показатели, представленные ранее (коэффициент загрузки, гарантированная ставка бронирования и стоимость километра на одного пассажира), являются взаимодополняющими и существенными.

129. Во всех платежах, связанных с авиационными контрактами за последние три года⁵⁰, 80 процентов касались только 15 операторов. В 2019 году 54 процента платежей приходилось на операторов в двух странах (32 процента расходов — на кенийские компании и 22 процента — на российские).

130. В некоторых сегментах только два оператора относятся к категории А списка зарегистрированных авиаоператоров. Кроме того, в 2019 году 65 процентов расходов приходилось на четыре страны: Южный Судан, Демократическая Республика Конго, Нигерия и Кения-Сомали (объединенная операция). Только операторы, способные развернуть воздушные суда в этих районах, имеют шанс получить контракты.

131. В этом контексте создание конкурентных процессов с целью получения наилучшей цены представляется недостаточным. Для проверки цен ASU ведет учет расходов по каждому типу воздушных судов и по регионам. Хотя эта информация полезна, ВПП не должна воздерживаться от использования других инструментов, обычно используемых на рынках, характеризующихся низким уровнем конкуренции, таких как оценка рыночных цен или введение контрактных оговорок, предусматривающих аудит затрат. Такие оговорки включаются в общие условия стандартных ДСС с сотрудничающими партнерами и позволяют проводить аудиторские проверки финансов поставщика услуг, с тем чтобы пролить свет на их издержки и маржу.

Рекомендация 11. Внешний аудитор рекомендует OSCA использовать инструменты, предназначенные для более эффективного контроля за ценами, такие как: а) включение в контракты положения о финансовом аудите; б) обмен информацией о ценообразовании с другими учреждениями; и с) проведение конкретного исследования рыночных цен на специализированные чартерные авиаперевозки.

2.5 Проведение авиационных операций

2.5.1 Надзор за авиационными операциями

132. Воздушные операции находятся в ведении Отдела операций с цепочками поставок. Как указано в директиве заместителя Директора-исполнителя от 13 января 2004 года, ответственность за такие операции на местах возложена на ГСБТ, который отчитывается по функциональным вопросам перед руководителем OSCA, а по административным вопросам — перед директором странового отделения в стране, где проводятся операции.

⁴⁹ Два контракта в Южном Судане были выполнены лишь частично: соотношение налета часов к гарантированному летному времени, оплаченному по контракту, было на 19 процентов ниже в одном случае и на 35 процентов ниже в другом. В случае четырех контрактов (два в Нигерии, один в Йемене и один в Демократической Республике Конго) количество гарантированных летных часов было превышено более чем на 30 часов.

⁵⁰ 209 млн долл. США в 2017 году, 174 млн долл. США в 2018 году и 156 млн долл. США в 2019 году.

Воздушные операции ВПП в Южном Судане

С 2017 года Южный Судан является крупнейшей воздушной операцией ВПП. В 2019 году в рамках этой операции было перевезено 88 912 пассажиров и 1778 тонн легких грузов в рамках СГВПООН, 21 659 метрических тонн продовольствия, перевозимого непосредственно для ВПП, в основном для сбросов с воздуха, и почти 4793 метрические тонны грузов, перевозимых для кластера материально-технического обеспечения.

При кадровом составе из 150 человек и ежегодном бюджете, в среднем превышающем 80 млн долл. США (142 млн долл. США в 2018 году), из которых 50 млн долл. США предназначаются для СГВПООН, деятельность, координируемая ГСВТ, эквивалентна деятельности странового отделения ВПП со средним размером бюджета.

С 2017 года деятельность по сбросу грузов значительно снизилась в пользу альтернативных видов транспорта (наземного и речного), которые являются менее дорогостоящими и менее загрязняющими. Деятельность СГВПООН остается стабильной, обслуживая 62 пункта назначения в стране для 300 субъектов-пользователей. На учреждения Организации Объединенных Наций приходится треть перевозимых пассажиров, при этом ВПП является крупнейшим пользователем своих собственных услуг.

Аудит, проведенный в стране внешним аудитором в январе 2020 года, выявил высокий уровень удовлетворенности как внутренних пользователей (Отдел операций с цепочками поставок и кластер материально-технического обеспечения), так и внешних пользователей (учреждения Организации Объединенных Наций и НПО), а также хорошую интеграцию авиационной группы в страновом отделении. Хорошо охвачены вопросы безопасности и бесперебойного обслуживания, которые являются двумя приоритетными целями ВПП.

Вместе с тем, были определены некоторые области, требующие улучшения:

- отсутствие среднесрочной стратегии выхода, которая должна основываться на официальном исследовании потенциальных альтернативных видов транспорта;
- потенциальное расширение сотрудничества с авиационными ресурсами, развернутыми Департаментом операций по поддержанию мира;
- отсутствие официальной стратегии привлечения средств и дифференцированной политики ценообразования для СГВПООН;
- наличие потенциального риска мошенничества, особенно в связи с условиями допуска для организаций и пассажиров; и
- возможно, чрезмерно высокий уровень денежных средств, эквивалентный шестимесячным расходам.

Источник: внешний аудитор.

133. Воздушная операция СГВПООН заканчивается после того, как «гуманитарное сообщество больше не зависит от СГВПООН, и существует безопасное, надежное и достаточное коммерческое воздушное сообщение или менее дорогостоящие средства безопасного наземного транспорта, способные удовлетворить эту потребность», в соответствии со страновой САОП СГВПООН. Однако некоторые текущие операции носят более долгосрочный характер, как, например, операции в Сомали (2000 год) и Афганистане (2002 год).

134. В действительности, вопрос о том, когда следует прекратить воздушные операции, четко не решается. Хотя в концепции операций говорится, что такие операции ограничены по времени, анализ операций в Кении, Мали, Сомали и Южном Судане показывает, что нет никаких стратегий выхода из воздушных операций, и нет даже процедуры регулярного обзора целесообразности проведения той или иной воздушной операции.

135. OSCA не осуществляет перспективного планирования конкретных авиационных операций. Поэтому они могут продолжаться до тех пор, пока существует спрос со стороны гуманитарного сообщества и имеется финансирование.

136. Поэтому временный характер воздушных операций требует установления штаб-квартирой стандартной оперативной процедуры выхода из воздушных операций, которая требовала бы от местного персонала проведения ежегодного обзора текущих операций с учетом, среди прочего, изменений в общих условиях безопасности, местных транспортных возможностей, спроса со стороны пользователей и наличия местных альтернативных вариантов.

Рекомендация 12. Внешний аудитор рекомендует разработать стандартную операционную процедуру для подготовки стратегии выхода из воздушных операций и обеспечить, чтобы должностные лица, отвечающие за воздушные операции, и штаб-квартира периодически проводили обзор объективных условий поддержания операций.

137. Как также установлено в Руководстве по воздушным перевозкам и меморандуме от 2018 года⁵¹, местный руководящий комитет должен собираться не реже двух раз в год. Он отвечает за привлечение средств, связь с местными органами власти и определение стратегии местных воздушных перевозок. На практике, как показывают оценки OSCA (см. Приложение б), почти в половине (47 процентов) операций эти комитеты не собираются так регулярно, как должны были бы, или не фиксируют принятые решения.

2.5.2 Взаимодействие с другими учреждениями Организации Объединенных Наций

138. Взаимоотношения между ВПП и Департаментом полевой поддержки регулируются рамочным соглашением от 12 февраля 2013 года в целях повышения синергизма между воздушными операциями ВПП и воздушными операциями Департамента операций по поддержанию мира⁵². Хотя, в принципе, следует проводить тщательное различие между этими двумя видами миссий, это соглашение открывает различные возможности для сотрудничества, такие как подготовка персонала; обмен информационными системами; управление безопасностью полетов; управление воздушными операциями, в частности поисково-спасательными операциями; приобретение керосина марки Jet A1; и другие услуги, полезные для воздушных операций.

139. Хотя большинство ГСВТ считают, что прогресс возможен в плане сотрудничества с Департаментом операций по поддержанию мира, ВПП лишь в ограниченной степени воспользовалась возможностями для заключения технических соглашений, открытыми рамочным соглашением. Как показал опрос, проведенный внешним аудитором, а также его собственные наблюдения, сделанные в Мали и Южном Судане, несмотря на то, что в восьми странах, где они сосуществуют, между сотрудниками, отвечающими за два вида операций, существуют неофициальные отношения сотрудничества, соглашения, гарантирующие эффективную совместную деятельность, встречаются редко. Например, в Южном Судане проект письма о взаимопонимании в отношении проведения поисково-спасательных операций с использованием авиации был запланирован с 2016 года, однако он находится на рассмотрении с июля 2017 года, и местные сотрудники не могут объяснить причины такой задержки.

⁵¹ Меморандум руководителя OSCA от 12 января 2018 г., касающийся руководящих органов СГВПООН.

⁵² Этому способствовала инициатива, предпринятая в апреле 2017 года Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности использования авиационных ресурсов, находящихся в его непосредственном подчинении (Департамент полевой поддержки), и снижения их стоимости.

Рекомендация 13. Внешний аудитор рекомендует поощрять заключение двусторонних протоколов между ВПП и Департаментом операций по поддержанию мира/Департаментом полевой поддержки в соответствии с рамочным соглашением от 2013 года и на основе типового шаблона, с тем, чтобы повысить эффективность и безопасность воздушных операций, осуществляемых ВПП.

2.5.3 Учет последствий для окружающей среды

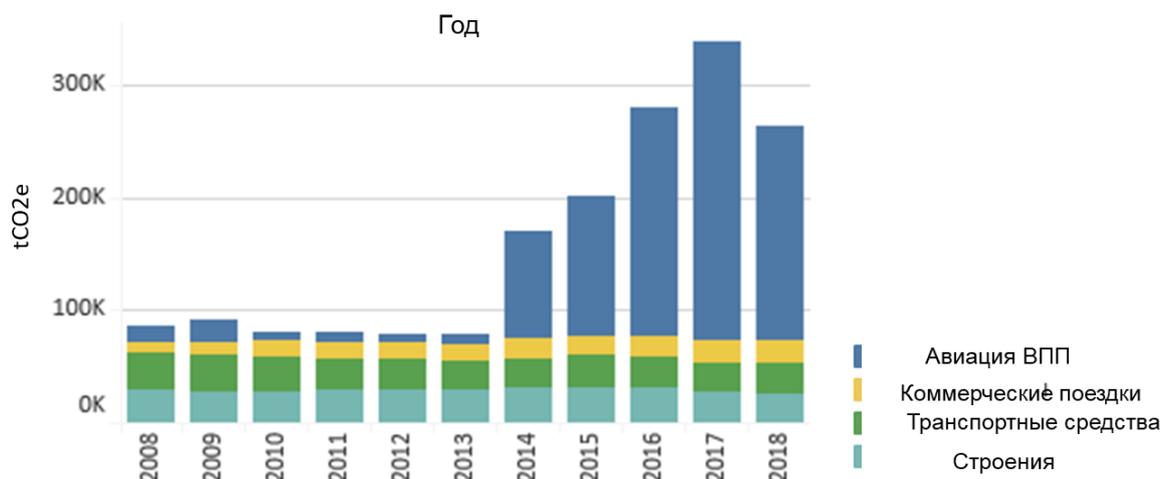
140. ВПП приступила к процессу более эффективного учета воздействия своей деятельности на окружающую среду в соответствии с ЦУР 12 (обеспечение рациональных моделей потребления и производства) и ЦУР 13 (принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями).

141. С 2008 года Экологическая группа рассчитывает экологический след деятельности ВПП. Авиационная деятельность ВПП является основным источником выбросов парниковых газов: в 2018 году на ее долю пришлось 72 процента выбросов, или 189 649 тонн CO₂ — без учета коммерческих рейсов — и 79 процентов, если учитывать коммерческие рейсы⁵³. Важно отметить, что эти данные имеются только внутри организации и не публикуются ВПП, поскольку они не включаются в расчеты ее «углеродного следа» (см. пункт 145). Кроме того, инструмент управления эффективностью деятельности (ИУЭ) включает в качестве ключевых показателей эффективности (КПЭ) выбросы CO₂ в расчете на одну операцию, на километр и пассажира и на километр и одно сиденье в воздушном судне.

142. Несмотря на увеличение численности персонала, до 2013 года ВПП удавалось сохранить или даже несколько сократить свои выбросы. Тем не менее, рост выбросов от авиационной деятельности, который в период с 2013 по 2014 год увеличился в десять раз, привел к значительному увеличению общего объема выбросов, начиная с 2014 года. Рост объема авиационной деятельности ВПП обусловлен, в частности, управлением крупными гуманитарными кризисами в Южном Судане и Центральноафриканской Республике, а также в странах, затронутых вирусом Эбола.

⁵³ Источник: analytics.wfp.org. В 2018 году общие выбросы ВПП составили 263 519 метрических тонн эквивалента CO₂ (включая транспортные средства, здания и т. д.). При добавлении коммерческих рейсов выбросы достигают 208 948 метрических тонн эквивалента CO₂.

Рисунок 4. Выбросы парниковых газов ВПП



Источник: аналитика ВПП.

143. Меры, принимаемые ВПП для устранения последствий ее деятельности для окружающей среды, натаккиваются на два основных ограничения:

- **В приведенных выше расчетах не учитываются все выбросы в результате воздушных перевозок.** Для полетов СГВПООН, на которых осуществлялась перевозка персонала ВПП, других учреждений Организации Объединенных Наций и НПО, в приведенных выше результатах учитывается только доля выбросов, приходящаяся на персонал ВПП. В 2018 году было зарегистрировано 8556 метрических тонн выбросов CO² из 208 948 метрических тонн CO², официально выбрасываемых ВПП при воздушных перевозках, включая коммерческие полеты, для полетов по линии СГВПООН (пассажирские и грузовые перевозки). Если бы в расчеты были включены пассажиры, не являющиеся членами ВПП, то **эти рейсы фактически генерировали бы более 70 000 метрических тонн CO²**. Этот расчет, подготовленный по просьбе внешнего аудитора, как правило, не производится. Кроме того, в приведенных выше цифрах не учитываются специальные рейсы, совершаемые по просьбе других организаций.
- Отчетность о воздействии деятельности ВПП на окружающую среду выполняется неудовлетворительно. В ежегодных докладах ВПП, относящихся конкретно к OSCA⁵⁴, не рассматриваются вопросы воздействия экологической деятельности на окружающую среду. Аналогичным образом, в стратегии ВПП по сокращению выбросов парниковых газов за 2011 год не упоминается деятельность в области воздушных перевозок.

⁵⁴ Ежегодный доклад ВПП об авиаперевозках за 2018 год; Ежегодный обзор авиаперевозок ВПП за 2017 год.

144. ВПП также присоединилась к инициативе Организации Объединенных Наций по обеспечению климатической нейтральности, цель которой заключается в поощрении учреждений Организации Объединенных Наций к сокращению их выбросов парниковых газов и компенсации за них путем приобретения углеродных квот. Для отслеживания этих выбросов Организация Объединенных Наций применяет принципы Протокола по парниковым газам (ППГ), в котором выделяются три сферы выбросов. Области 1 и 2 касаются относительно прямых выбросов, главным образом от непосредственной деятельности или недвижимости. Сфера 3 охватывает выбросы, которые считаются косвенными и которые должны учитываться в рамках основной деятельности других субъектов. Например, коммерческие авиарейсы, а также выбросы от производства товаров и услуг, потребляемых ВПП, являются косвенными источниками выбросов.

145. Деятельность ВПП в области воздушных перевозок была включена в сферу охвата 3, поскольку OSCA не имеет полного оперативного контроля над воздушными судами. Однако Организация Объединенных Наций решила исключить деятельность, охватываемую сферой 3, из расчета углеродного следа своих учреждений, за исключением рабочих поездок посредством коммерческих авиалиний. При этом, хотя ВПП и рассчитывает выбросы, связанные со своей авиационной деятельностью, они не включаются в официальный расчет «углеродного следа» Организации Объединенных Наций. Следовательно, хотя ВПП, как представляется, добивается углеродной нейтральности, она не учитывает свой основной источник загрязнения.

146. Такой выбор является результатом конвенции, которая вызывает сомнения по ряду причин. В самом деле, хотя ВПП не владеет никакими самолетами, воздушные операции действительно являются одним из ее прямых видов деятельности. Кроме того, трудно понять, почему на рабочие поездки на коммерческих авиалиниях учитываются, а поездки сотрудников ВПП на рейсах СГВПООН — нет.

Рекомендация 14. Внешний аудитор рекомендует производить расчеты общих выбросов парниковых газов в результате авиационной деятельности с разграничением доли, приходящейся на операции ВПП, и включать их в ежегодные доклады ВПП об авиационных перевозках.

147. За исключением расчета выбросов парниковых газов, в Авиационную стратегию на 2017–2019 гг. экологические вопросы в авиационной деятельности не включены. При выборе поставщиков услуг не учитывается воздействие их деятельности на окружающую среду. Кроме того, контракты на чартерные авиаперевозки не содержат положения о воздействии на окружающую среду. Введение такого положения могло бы дать двойную выгоду: уровень выбросов выбранных компаний мог бы учитываться при проведении тендеров, а пункт, касающийся сокращения или переработки отходов, образующихся в результате деятельности, мог бы систематически включаться в контракты на чартерные авиаперевозки, наземное обслуживание и дозаправку топливом. Кроме того, более углубленное замещение альтернативными видами транспорта (морской, речной, автомобильный) для перевозки грузов, по всей видимости, уменьшит экологическое воздействие деятельности ВПП.

Рекомендация 15. Внешний аудитор рекомендует включать в контракты на чартерные авиаперевозки, наземное обслуживание и дозаправку топливом, связанные с воздушными перевозками, положение об охране окружающей среды.

2.5.4 Управление результативностью

148. Авиация рассматривается в годовом плане работы Отдела операций с цепочками поставок, в котором OSCA поставлено пять целей, каждая из которых имеет ключевые показатели эффективности (КПЭ). OSCA также определила дополнительные цели в своем собственном годовом плане результативности на 2019 год и в рамках своего стратегического плана на 2020–2021 гг., отслеживаются глобальные КПЭ и подробные КПЭ для своих шести подразделений.

149. OSCA отслеживает производительность с помощью ИУЭ:

- **Коэффициент загрузки**, который немного вырос с 2017 года, составил **50 процентов в 2019 году**. Это значение выглядит низким по сравнению со средним значением 82 процента для коммерческих авиалиний во всем мире в 2019 году⁵⁵, но объясняется особым характером перевозок СГВПООН, значительная часть которых является заполненными исходящими и пустыми входящими.
- **Операционные расходы на одного пассажира на один километр** составляют **1,40 долл. США**, что означает небольшое снижение с 2017 года (1,43 долл. США). Статистика коммерческих авиалиний, рассчитанная в 2010 году, показывает, что самый дорогой оператор — Scandinavian Airlines System — имел стоимость одного посадочного места на километр 0,13 долл. США⁵⁶.
- Набор показателей результативности работы оператора: коэффициент использования воздушных судов, пунктуальность (задержки более 15 минут), общие показатели результативности по каждой операции, включая оценку результативности контракта с перевозчиком. Руководство по воздушным перевозкам предусматривает, что эти оценки должны представляться ГСВТ ежеквартально, однако на практике они не были подготовлены для одной трети операций, оцениваемых OSCA в период 2017–2019 гг. (например, в Сомали).

150. Однако к этим сопоставлениям с коммерческими авиакомпаниями следует подходить с осторожностью, учитывая, что преследуемые цели совершенно различны:

- ВПП действует в опасных зонах, не охватываемых компаниями гражданской авиации;
- ВПП часто использует неконтролируемые аэропорты и работает с порой неэффективными органами гражданской авиации;
- объем пассажирских перевозок для ВПП гораздо ниже, и характер миссий (медицинская эвакуация, эвакуация по соображениям безопасности и т. д.) может иметь приоритет над коэффициентом загрузки; и
- ВПП использует вертолеты, стоимость летного часа которых значительно выше, чем у авиалайнеров.

151. В 2019 году задействованные страны (21 страна) были разделены на четыре группы операций:

- В шести странах (Италия/штаб-квартира, Йемен, Камерун, Кения, Нигер, Мали) уровень удовлетворенности бронированием превысил 90 процентов, а стоимость одного километра на одного пассажира составила менее 1 долл. США, что является весьма удовлетворительными результатами.

⁵⁵ Источник: онлайн-данные от Statista <https://www.statista.com/statistics/658830/passenger-load-factor-of-commercial-airlines-worldwide/>. Операционные модели частных компаний, однако, очень сильно отличаются.

⁵⁶ Источник: онлайн-данные от Statista <https://www.statista.com/statistics/269532/cost-per-seat-per-kilometer-of-selected-airlines/>.

- Девять стран (Сомали, Чад, Демократическая Республика Конго, Южный Судан, Центральноафриканская Республика, Мавритания, Нигерия, Афганистан, Эфиопия) имеют уровень удовлетворенности бронированием более 80 процентов и стоимость км на одного пассажира менее 2 долл. США, что является удовлетворительными результатами.
- Пять стран (Мозамбик, Судан, Объединенная Республика Танзания, Зимбабве, Гаити — 24 процента) имеют гарантированный уровень бронирования более 90 процентов и стоимость километра на одного пассажира более 2 долл. США. Авиаперевозки на Гаити (4,18 долл. США), в Объединенной Республике Танзания (3,87 долл. США) и Зимбабве (3,81 долл. США) обходятся очень дорого.
- Особым случаем является Ливия, где гарантированная ставка бронирования составляет 71 процент, а стоимость километра на одного пассажира — 2,9 долл. США.

152. За этими показателями результативности пристально следят OSCA и ГСВТ, которые представляют основные результаты местным органам по эксплуатации авиации. Тем не менее, для того, чтобы основной руководящий орган (Исполнительный совет ВПП) и местные органы (руководящие комитеты) могли выносить полезные суждения о текущих авиационных операциях⁵⁷, представляется необходимым определить шаблон для представления основных критериев производительности этих операций и обеспечить регулярную отчетность о результатах перед основными и местными органами управления.

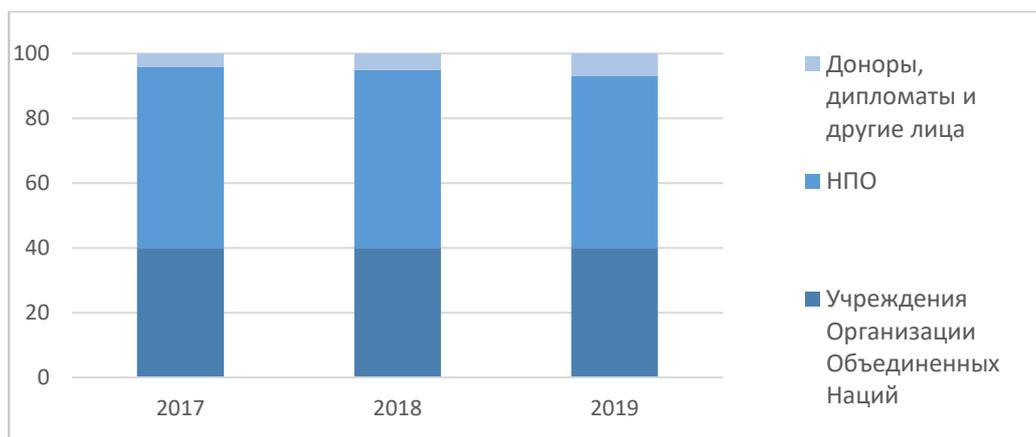
Возможные действия Секретариата: Управление результативностью – создать шаблон для представления информации о результативности текущих воздушных операций, с тем чтобы обеспечить систематическую отчетность о нем перед соответствующими главными и местными органами управления.

2.6 Отношения с пользователями

153. Деятельность СГВПООН предназначена в первую очередь для НПО и, во-вторых, для других учреждений системы ООН. Однако эта доля может существенно варьироваться в зависимости от операций. ВПП является организацией, которая в наибольшей степени пользовалась собственными услугами: в 2019 году было перевезено 44 795 пассажиров (10,8 процента). Что касается неправительственных организаций, то наиболее интенсивно услугами ВПП пользовался Международный комитет спасения (перевез 9931 пассажира, или 2,4 процента от общего числа).

⁵⁷ Ежегодные отчеты OSCA являются скорее публикацией для потенциальных доноров и широкой общественности, нежели реальными отчетами о деятельности (отсутствие какой-либо финансовой информации или информации о результатах деятельности).

Рисунок 5. Пользователи услуг СГВПООН, 2017–2019 гг.



Источник: Авиационное подразделение ВПП.

154. Взаимоотношения между ВПП и пользователями услуг СГВПООН регулируются меморандумом руководителя OSCA от января 2018 года: организации пользователей просят, чтобы пользователи имели право пользоваться услугами, а ВПП проверяет их правомочность после одобрения УКГВ; чартерные операторы берут на себя ответственность за ущерб, причиненный пассажирам и грузам.

155. Для каждой воздушной операции гуманитарный координатор УКГВ или местный руководитель главного заинтересованного учреждения создает комитет группы пользователей. В принципе, этот орган собирается не реже одного раза в квартал и должен возглавляться ГСВТ или его/ее представителем.

156. Две трети ГСВТ, опрошенных внешним аудитором, считали, что функционирование местных комитетов групп пользователей можно было бы улучшить. В частности, они отметили увеличение числа участников и иерархического уровня их представителей, повышение ответственности пользователей, более частое рассмотрение вопросов безопасности, непосредственный анализ обратной связи пользователей, создание виртуального форума и стандартизацию отчетности.

157. OSCA в своей оценке операции в Южном Судане, проведенной QAU в декабре 2019 года, отметила, что срок действия годовых разрешений, выданных местными властями (Комиссией по оказанию помощи и восстановлению) организациям (НПО и т. д.), не обновляется на регулярной основе. Другая оценка, касающаяся операции в Сомали, показала, что новая процедура регистрации пользователей применяется не всегда. Хотя в письмах с просьбой предоставить доступ к рейсам СГВПООН иногда упоминалась связь с каким-либо учреждением Организации Объединенных Наций, документация, показывающая контрактные отношения с этим учреждением, не была представлена. Оценки операций, проведенных в период с 2017 года по 2019 год⁵⁸, показали, что почти в трех четвертях операций не применялись жесткие меры контроля в отношении прав организаций на использование льготных услуг (см. Приложение 6).

⁵⁸ OSCA пояснила, что комментарии, сделанные в отношении других стран QAU за период 2017–2019 гг., привели к соответствующим исправлениям.

158. Следовательно, OSCA несет ответственность за предоставление транспорта организациям без действительных разрешений. Несмотря на проведенные посадочные проверки, включая проверку у координаторов каждой организации, эта ситуация подвергает ВПП риску мошенничества, а также риску потери репутации в случае, если на борту воздушного судна будут находиться пассажиры, не имеющие на это прав.

159. Поэтому рекомендуется создать систему проверки и подтверждения в реальном времени в отношении разрешений, выдаваемых национальными властями и УКГВ, а также роли пассажиров, которые пользуются транспортом, для каждой авиаперевозки СГВПООН; такая система должна быть интегрирована в систему управления полетами Takeflite для предотвращения посадки без документов при отсутствии конкретного исключения, разрешенного ГСВТ или его/ее представителем.

160. В ответ OSCA указала, что, признавая ценность использования Takeflite для процесса проверки доступа, она изучила этот вариант в 2018 году и, к сожалению, ни Takeflite, ни другие аналогичные продукты на рынке не могли в полной мере соответствовать требованиям конфиденциальности данных.

Рекомендация 16. Внешний аудитор рекомендует дополнительно рассмотреть вопрос о введении в систему управления полетами Takeflite системы проверки разрешений организаций, использующих СГВПООН, и индивидуальных списков уполномоченных лиц, предоставляемых этими организациями.

161. С 2012 года OSCA измеряет удовлетворенность пользователей воздушными операциями СГВПООН посредством ежегодных опросов⁵⁹ в соответствии с рекомендациями Руководства по воздушным перевозкам.

162. Удовлетворенность пользователей является одним из показателей в общеорганизационной матрице результатов (ОМР), которая сопровождает Стратегический план ВПП (2017–2021). В 2019 году удовлетворенность пассажиров составляла 82 процента в опросе удовлетворенности пассажиров и 80 процентов в опросе об удовлетворенности обеспечением доступа, что соответствует целевому показателю ОМР в 80 процентов. Количество воздушных операций, в отношении которых проводятся ежегодные опросы, неуклонно растет⁶⁰.

163. В некоторых операциях СГВПООН указала, что она располагает и другими прямыми методами сбора мнений пользователей. В Южном Судане САОП на 2019 год указывает адрес электронной почты Unhas.southsudan@wfp.org для получения любых предложений и жалоб от пользователей ее услуг. В действительности этот адрес используется для бронирования.

164. В отличие от других видов деятельности ВПП, оценки обеспечения качества, проводимые OSCA с 2017 года⁶¹, показывают, что в двух третях случаев на момент проведения оценок в рамках этих операций не имелось реальных механизмов рассмотрения жалоб и обратной связи с пользователями. Такие механизмы позволили бы повысить качество услуг, предоставляемых пользователям СГВПООН и других авиационных служб, а также улучшить надзор за операциями со стороны их персонала.

⁵⁹ Меморандум об опросах удовлетворенности пользователей от 14 июня 2018 года определяет два стандартных ежегодных обследования: одно с пользователями и другое с вовлеченными организациями.

⁶⁰ Ежегодные опросы не проводились в отношении 3 из 16 воздушных операций в 2018 году и 3 из 14 воздушных операций в 2017 году.

⁶¹ См. Приложение 6.

Возможные меры со стороны Секретариата — Отношения с пользователями — создание механизма оценки удовлетворенности пользователей для каждой авиационной операции.

IV. ВЫРАЖЕНИЕ ПРИЗНАТЕЛЬНОСТИ

165. Группа по проведению аудиторской проверки выражает благодарность Отделу операций с цепочками поставок, OSCA и ASU, которые внесли большой вклад в подготовку этого заключения, а также отделениям на местах, где аудиторы проводили аудиторскую проверку, директора которых согласились поделиться своими взглядами и опытом.

Конец изложения наблюдений, выявленных в ходе аудиторской проверки.

V. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Возможные меры со стороны Секретариата¹

1. Людские ресурсы – 1- активизация усилий по достижению гендерного равенства среди сотрудников авиационных служб; 2- разработка плана подготовки для каждой авиационной операции; 3- укрепление правил, направленных на предотвращение конфликтов интересов при найме консультантов для работы в OSCA и ASU; и 4- обеспечение того, чтобы полные имена членов Комитета по закупкам авиационных чартерных перевозок направлялись в Бюро по вопросам этики для включения в программу по выявлению конфликтов интересов и раскрытию финансовой информации.
2. Дебиторская задолженность пользователей – 1- разработка автоматизированной системы, связывающей систему управления полетами Takeflite и бухгалтерское программное обеспечение WINGS, для получения гарантии уровня дебиторской задолженности от клиентов; и 2- безотлагательное урегулирование контрактной ситуации с поставщиком Takeflite.
3. Отбор авиаоператоров — 1- проведение 5–10-летнего проспективного исследования авиационных ресурсов, которые могут быть использованы для перевозки пассажиров и грузов в гуманитарных целях; и 2- внесение в контракты с авиаоператорами положений, охватывающих износ и устаревание предоставленных воздушных судов.
4. Заключение контрактов на авиационные услуги — 1- увеличить время реагирования на запросы о проведении тендеров; 2- обеспечить обоснованность и документальное подтверждение выбора оператора; и 3- обеспечить обоснованность и документальное подтверждение продления срока действия контрактов.
5. Управление результативностью – создать шаблон для представления информации о результативности текущих воздушных операций, с тем чтобы обеспечить систематическую отчетность о нем перед соответствующими главными и местными органами управления.
6. Отношения с пользователями — создание механизма оценки удовлетворенности пользователей для каждой авиационной операции.

¹ Эти предлагаемые меры для Секретариата дополняют рекомендации, представленные в начале заключения, но не требуют представления Исполнительному совету заключения о последующей деятельности.

Приложение 2. Моделирование снижения ставки сбора ВУИ

В имитационном моделировании, проведенном внешним аудитором, предлагается выделить из бюджета ППА сумму для финансирования расходов OSCA и снизить ставку сбора ВУИ с 4,5 процента до 4 процентов. Моделирование основано на следующих предположениях:

- Прямые операционные расходы и возобновляемые фонды поддерживаются на уровне, эквивалентном среднему показателю за последние три года (2017, 2018, 2019). Хотя теоретически эти две строки теоретически должны быть равны, поскольку авансы систематически возмещаются, внешний аудитор отметил отставание по времени за предыдущие годы, которое воспроизведено в таблице 1 ниже.
- Средства, полученные за счет сбора ВУИ, были рассчитаны на основе среднего показателя за период 2017–2019 гг. Была определена сумма, на которую была установлена ставка в 4,5 процента (200 млн долл. США), а затем была применена ставка в 4 процента. Принято допущение, что эта сумма является постоянной в течение рассматриваемого периода.
- Сумма КВР, полученная в результате авиационной деятельности, была оценена на основе среднего показателя за период 2017–2019 гг., согласно отчетам по устойчивому развитию СГВПООН. Если бы 20 процентов КВР, взятых в рамках этой деятельности, было бы возвращено ему посредством обмена с бюджетом ППА, то это составило бы 1,75 млн долл. США в год дополнительного финансирования.
- Административные расходы вычислены на основе 2019 года с использованием допущения ВПП об увеличении заработной платы на 10 процентов как за счет увеличения численности персонала, так и за счет преобразования контрактов с консультантами в срочные контракты.
- Начальное сальдо представляет собой операционный остаток (ССА), рассчитанный по состоянию на 31 декабря 2019 года. Следует отметить, что, согласно представленным данным (начиная с 2017 года), сальдо ССА на конец года всегда отличалось от суммы на начало следующего года в связи с корректировками (изменениями в предварительных взносах и дисконтированием расходов).

Таблица 1. Моделирование роста ССА на основе ставки сбора ВУИ в размере 4,0 процента (долл. США)

	31/12/2020	31/12/2021	31/12/2022	31/12/2023	31/12/2024	31/12/2025
Остаток на начало периода	20 941 954	21 990 324	23 167 340	23 167 340	22 861 824	21 199 129
ДОХОДЫ						
Прямые операционные расходы	15 670 207	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
ВУИ	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452	8 009 452
Промежуточный итог по доходам	23 679 659	24 588 232				
РАСХОДЫ						
Расходы на персонал и офисы	7 799 260	8 579 186	9 437 105	10 380 816	11 418 897	12 560 787
Возобновляемые фонды	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780	16 578 780
Промежуточный итог по расходам	24 378 040	25 157 966	26 015 885	26 959 596	27 997 677	29 139 567
Чистое сальдо	-698 381	-569 734	-1 427 653	-2 371 364	-3 409 445	-4 551 335
КОРРЕКТИРОВКИ						
Обмен из ППА — 20 %	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750	1 746 750
ГОДОВОЙ ОСТАТОК	1 048 369	1 177 016	319 097	-624 614	-1 662 695	-2 804 585
Отчет об остатках на ССА	21 990 324	23 167 340	23 486 438	22 861 824	21 199 129	18 394 545

Источник: внешний аудитор.

В то время как чистое сальдо между доходами и расходами за год, исключая распределение бюджета ППА, является отрицательным по состоянию на конец 2020 года (-698 381 долл. США), бюджет можно было бы сбалансировать, выделив часть бюджета ППА. Однако, учитывая динамичное увеличение административных расходов, годовой баланс снова отрицателен по состоянию на конец 2023 г., даже при распределении бюджета ППА. С этой даты необходимо будет использовать излишек наличности, чтобы сбалансировать бюджет, что поможет снижать очень высокий остаток на ССА, до тех пор, пока не будет достигнут нижний предел.

Приложение 3. Таблица воздушных операций ВПП, 2017–2019 гг.

Операция	2017 год											2018 год											2019 год													
	Я	Ф	М	А	М	Я	Я	А	С	О	Н	Д	Я	Ф	М	А	М	Я	Я	А	С	О	Н	Д	Я	Ф	М	А	М	Я	Я	А	С	О	Н	Д
Афганистан (2001)																																				
Камерун (2015)																																				
Центральноафриканская Республика (2012)																																				
Карибы								16/09		15/11																										
Чад (2004)																30/04	11/05																			
Демократическая Республика Конго (2001)																																				
Эфиопия (2012)																																				
Гаити		28/02																																	14/11	
Кения																																			08/11	
Ливия (2018)																				12/09																
Мали (2012)																																				
Мавритания (2012)																																				
Мозамбик																										20/03					08/07					
Нигер (2008)																																				
Нигерия (2015)																																				
Южный Судан (2004)																																				
Сомали (2000)																																				
Судан (2004)																																				
Сирийская Арабская Республика								11/09																												
Объединенная Республика Танзания																					10/09									12/06						
Йемен (2015)																																				

Источник: OSCA

Примечание: L2: Мали с 29/11/2018, Центральноафриканская Республика с 05/06/2015, Демократическая Республика Конго с 12/12/2013, Ливия с 20/11/2014; L3: Южный Судан с 23/12/2013, Йемен с 03/07/2015, Сирийская Арабская Республика с 14/12/2012, Нигерия с 11/08/2016 и Сахель с 29/11/2018.

Примечание 1. Танзанийская воздушная операция предполагает фрахтование воздушного судна для УВКБ ООН в режиме полного возмещения расходов.

Приложение 4. Основные пользователи авиационных услуг ВПП в 2019 году

<i>Топ-10 неправительственных организаций</i>	<i>Перевозимые пассажиры</i>	<i>Процент от общего количества перевезенных</i>
Международный комитет спасения	9931	2,4
<i>Не классифицированы</i>	9259	2,2
Датский совет по делам беженцев	7466	1,8
World Vision	6346	1,5
Action Against Hunger	6335	1,5
Врачи без границ (Швейцария)	5608	1,4
Международный медицинский корпус	5508	1,3
Save the Children	5431	1,3
Врачи без границ (Франция)	5348	1,3
Корпус милосердия	5254	1,3
<i>Топ-10 учреждений Организации Объединенных Наций</i>		
Всемирная продовольственная программа Организации Объединенных Наций	44 795	10,8
Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев	24 337	5,9
Детский фонд Организации Объединенных Наций	23 432	5,6
Всемирная организация здравоохранения	20 794	5,0
Международная организация по миграции	18 076	4,4
<i>Не классифицированы</i>	13 394	3,2
Международный комитет спасения	9931	2,4
Программа развития Организации Объединенных Наций	8922	2,2
Международный комитет Красного Креста	7866	1,9
Датский совет по делам беженцев	7466	1,8

Источник: ВПП.

Приложение 5. Список чартерных операторов, используемых ВПП, 2017–2019 гг.

2017 год	2018 год	2019 год
Оператор	Оператор	Оператор
«Абакан Эйр»	«Абакан Эйр»	«Абакан Эйр»
Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services	Abyssinian Flight Services
Air Serv Limited	Air Serv Limited	Air Serv Limited
ООО «Эйр Таурус»	Air Tec	«Эйр Таурус»
Air Tec	Airworks	Air Tec
ALS	ALS	Air Serv Limited
ARM Aviación	Aviation Sans Frontières France	Airworks (K) Limited
Aviation Sans Frontières France	Avion Express	ALS
DAC Aviation	DAC Aviation	Aviation Sans Frontières France
GM Helicopters	Dornier Aviation Nigeria AIEP	Avion Express
GM Helicopters 102 NE	FlyAwesome (Pty) Ltd.	DAC Aviation
Heli Air	Global Helicopter Service	FlyAwesome (Pty) Ltd.
KASAS Limited	GM Helicopters 102 NE	Global Helicopter Service
Medavia	Guardian Helicopters	GM Helicopters 102 NE
National Airways Corporation	Heli Air	Heli Air
Nyassa Air Taxi Ltd	KASAS Limited	KASAS Limited
НПК «ПАНХ»	Medavia	Medavia
SAS	Mediterranean Aviation Company Ltd	Mediterranean Aviation Company Ltd
Seven Four Eight Air Service	National Airways Corporation	National Airways Corporation
Solenta Aviation	«Нижневартовскавиа»	«Нижневартовскавиа»
Авиакомпания «Трансавиаэкспорт»	НПК «ПАНХ»	Nova Airways
«Украинские вертолеты»	SAS	НПК «ПАНХ»
Авиакомпания «ЮТэйр»	Seven Four Eight Air Service	SAS
VALAN ICC	Solenta Aviation	Seven Four Eight Air Service
Voyageur Airways	Авиакомпания «Трансавиаэкспорт»	Shree Airlines
	«Украинские вертолеты»	Авиакомпания «СКОЛ»
	Авиакомпания «ЮТэйр»	Solenta Aviation
	«ЮТэйр — Вертолетные услуги»	«Трансавиа Экспорт»
	VALAN ICC	«Украинские вертолеты»
	Voyageur Airways	«ЮТэйр — Вертолетные услуги»
		VALAN ICC
		VALAN ICC
		Voyageur Airways

Источник: оценка результативности контракта перевозчика, согласно OSCA, декабрь 2019 года. Данные не подвергались аудиту.

Примечание: желтым цветом выделены непрерывные чартерные операторы с 2017 по 2019 год, согласно OSCA.

Приложение 6. Сводка основных результатов оценок QAU, 2017–2019 гг.

Обратите внимание: OSCA указывает, что после проведения оценки QAU она приняла соответствующие корректирующие меры.

При управлении воздушными перевозками не всегда соблюдаются процедуры, изложенные в Руководстве по воздушным перевозкам (в 40 процентах случаев CAOП не обновляются или являются неполными, а в 40% случаев не подготовлены годовые планы работы, предусмотренные в ежегодном руководстве по планированию деятельности для страновых отделений).

Общее управление безопасностью операций было слабым: во всех случаях системы управления безопасностью были неудовлетворительными; планы авиационной безопасности были неполными, устаревшими или неподписанными; отсутствовали планы реагирования на чрезвычайные авиационные ситуации; не проводились необходимые учения. В 80 процентах случаев процедуры обеспечения авиационной безопасности осуществлялись не в полном объеме. Реестры рисков не велись в 73 процентах случаев, а в 60 процентах случаев в полетах после их выполнения отмечались технические недостатки.

Руководство воздушными операциями также осуществлялось очень нестабильно: почти в половине случаев (47 процентов) руководящие комитеты или комитеты пользователей не проводили заседаний в соответствии с планом или не регистрировали согласованные действия.

Внутренние контроли за операциями уязвимы: почти три четверти операций (73 процента) не имели строгого контроля организаций, выбранных по критериям отбора (официальное разрешение УКГВ и/или местных властей, подписание финансовых условий). В одной трети случаев местный агент имел доступ к процедурам учета бронирования и оплаты билетов через Takeflight, что противоречит принципам разделения обязанностей. Дебиторская задолженность от пользователей не анализировалась более чем в четверти случаев (27 процентов) и в большинстве случаев (60 процентов) была плохо согласована с данными, зарегистрированными в WINGS при отсутствии интерфейса между Takeflight и WINGS. В значительной части случаев (20 процентов) отчеты об использовании авиации и идентификации чартерных экипажей были неполными.

В области людских ресурсов основные выявленные недостатки касаются подготовки кадров: более половины операций (53 процента) не имели официальных или утвержденных годовых планов подготовки кадров.

Недостаточное внимание уделяется отношениям с пользователями: треть (33 процента) ГСВТ не провели два ежегодных опроса удовлетворенности, предусмотренных в Руководстве по воздушным перевозкам, и две трети операций не имели установленных механизмов рассмотрения жалоб и обратной связи.

Оценки работы операторов не всегда проводятся в соответствии с указаниями: одна треть ГСВТ (например, в Сомали) не направляют в штаб-квартиру оценку результативности контракта с перевозчиком, предусмотренную в Руководстве по воздушным перевозкам.

Наконец, можно было бы улучшить взаимодействие с операциями по поддержанию мира на местном уровне: в трех (включая Афганистан) из восьми операций, в которых также проводились воздушные операции по поддержанию мира, соглашения рассматривались, но так и не подписывались.

Источник: внешний аудитор, на основе оценок OSCA за 2017–2019 гг.

Приложение 7. Мнение руководителей текущих воздушных операций

Внешний аудитор при поддержке OSCA провел опрос для изучения мнений 16 работающих в настоящее время ГСВТ о том, как осуществляется руководство и управление их операциями (из в общей сложности 18 ПАО). В декабре 2019 года был разослан опросник, содержащий 28 вопросов, ответы на которые были получены к середине января 2020 года. Ниже приводится краткое изложение их мнений.

Почти две трети (63 процента) воздушных операций **охвачены базовым соглашением** между ВПП и местными органами власти.

Только **половина ГСВТ сообщают о национальных авиационных правилах**, применимых к воздушным операциям ВПП.

Половина ГСВТ сообщают о трудностях во взаимоотношениях с местными авиационными администрациями (частые изменения в правилах, нежелание властей допустить ВПП к работе, защита местных авиаоператоров, трудности с получением разрешений на пролет и посадку, использование старых воздушных судов).

Все ГСВТ удовлетворены своими отношениями со страновым отделением, но половина из них видит возможности для улучшений в управлении отношениями с донорами, отношениях с местными властями, административной и финансовой поддержке и даже финансовой прозрачности.

Подавляющее большинство ГСВТ удовлетворены своими отношениями со штаб-квартирой, но почти две трети (63 процента) видят возможности для улучшений (еженедельные сводки руководящих указаний из ИУЭ, более частые командировки из штаб-квартиры на места или временные подкрепления, лучшая обратная связь по вопросам связи или текущим процессам, материальная поддержка, адаптация правил и более пристальное внимание к местному контексту).

Большинство ГСВТ (56 процентов) считают, что многонациональный/региональный уровень не является подходящим уровнем для управления воздушными операциями.

Половина нынешних операций проводится в странах, где также проводятся операции по поддержанию мира с использованием авиационных ресурсов. **По мнению большинства опрошенных ГСВТ, можно было бы наладить более тесное сотрудничество** с Департаментом операций по поддержанию мира, например, в области закупок керосина или соглашений о проведении поисково-спасательных операций.

Подавляющее большинство ГСВТ (75 процентов) рассматривают других авиаоператоров из международного сообщества (Международный Комитет Красного Креста, ЕСНО и т. д.) **в качестве партнеров**, при этом **три четверти привлекают их к регулярным встречам**, таким как оперативные брифинги или встречи по вопросам авиационной безопасности.

Лишь четверть ГСВТ сообщают о том, что столкнулись с трудностями с ресурсами за период с 2017 года.

Что касается призывов доноров, то **все ГСВТ упоминают о жизненно важной поддержке** странового отделения и его группы по связям с донорами, руководящего комитета и штаб-квартиры СГВПООН.

Среднее число доноров на операцию составляет 6,7, причем чаще всего это происходит в Соединенных Штатах.

Возмещение расходов варьирует, однако доля возмещенных расходов является скромной в достаточно большом числе случаев (от 20 до 30 процентов).

Отсутствует консенсус в отношении надлежащей **суммы «оборотных средств»** (переходящий остаток ресурсов, не израсходованных в год N-1, на финансовый год N) для финансирования той или иной операции. Она варьируется от одного до четырех месяцев.

Все ГСВТ, операции которых частично финансируются пассажирами, применяют принцип предоплаты за билеты, но **указывают, что они допускают исключения** для крупных доноров, посольств и подразделений Организации Объединенных Наций (включая ВПП).

Все ГСВТ определяют УКГВ как ответственное за выдачу разрешений на использование организациями услуг СГВПООН.

Все ГСВТ используют показатели из инструментария ИУЭ для оценки результативности своей деятельности.

Две трети ГСВТ считают, что ДСС хорошо подходят для проведения операций.

Существует консенсус по критериям, поддерживающим продолжение воздушной операции: наличие безопасной и надежной коммерческой авиационной альтернативы, состояние дорожной сети, гуманитарные потребности и общее состояние безопасности в стране.

Две трети ГСВТ считают, что есть возможности для улучшения работы местных руководящих комитетов.

Предложения касаются, главным образом, увеличения числа доноров или сбалансированности их представительства, уровня представительства или участия членов, ужесточения руководящей деятельности (руководство со стороны гуманитарного координатора, правомочность организаций и пассажиров и т. д.), поддержки отношений с местными властями, стандартизации представляемых докладов и привлечения средств для проведения мероприятия.

Две трети ГСВТ считают, что можно было бы улучшить работу местных комитетов пользователей.

Подавляющее большинство ГСВТ (88 процентов) сообщают о трудностях в выполнении своих обязанностей в отношении управленческих обязанностей, а не технических проблем. Эти трудности связаны главным образом с проблемами финансирования, такими как пожертвования, нехватка персонала или квалифицированного персонала, тяжелое административное бремя, отношения с местными властями, отношения со страновым отделением, их надзорные полномочия в качестве консультантов, неучастие в работе руководящих органов страновых групп Организации Объединенных Наций, недостаточная готовность к чрезвычайным ситуациям, качество местной инфраструктуры и безопасность операций, персонала и объектов.

Большая часть ГСВТ (56 процентов) считают, что разумный срок продления или прекращения действия чартерных договоров составляет от одного до двух месяцев.

Половина ГСВТ прямо заявляют, что они не участвуют в оценке предложений чартерных услуг, но несколько признают участие в окончательном отборе операторов и семь четко заявляют, что они участвуют в этом процессе.

Сокращения

ССА	специальный счет обеспечения авиаперевозок
ASU	Группа авиационной безопасности
ГСВТ	главный специалист по воздушному транспорту
ССП	страновой стратегический план
ИКАО	Международная организация гражданской авиации
КВР	косвенные вспомогательные расходы
КПЭ	ключевой показатель эффективности
СЗАО	список зарегистрированных авиаоператоров
ДСС	долгосрочное соглашение
ВУИ	возмещение управленческих издержек
НПО	неправительственная организация
УКГВ	Управление Организации Объединенных Наций по координации гуманитарных вопросов
OSCA	Авиационная служба
ИУЭ	инструмент управления эффективностью
ППА	Бюджет расходов на поддержку программ и административных расходов
QAU	Группа обеспечения качества
САОП	стандартная административная и операционная процедура
ЦУР	цель устойчивого развития
СГВПООН	Служба гуманитарных воздушных перевозок Организации Объединенных Наций
WINGS	Информационная сеть и глобальная система ВПП