

**РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ****АССАМБЛЕЯ – 39-Я СЕССИЯ****ЮРИДИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ**

Пункт 45 повестки дня. Программа работы Организации в юридической области
Пункт 47 повестки дня. Прочие вопросы, подлежащие рассмотрению Юридической комиссией

КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

(Представлено Канадой, Мексикой и Соединенными Штатами Америки)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Конфликты интересов могут помешать эффективному, независимому и объективному регулированию и, тем самым, создать риски для безопасности полетов и авиационной безопасности. По результатам обзора, проведенного Секретариатом ИКАО, был сделан вывод о том, что во всех государствах целесообразно иметь системы разрешения конфликтов интересов в гражданской авиации ввиду распространенности таких случаев в деятельности гражданской авиации государств. 36-я сессия Юридического комитета, рассмотрев доклад о результатах обзора, согласилась с мнением о том, что деятельность по рассмотрению вопроса о конфликтах интересов в гражданской авиации следует продолжить.

Действия: Ассамблее предлагается:

- а) настоятельно призвать государства разработать основные принципы выявления, избежания, смягчения и устранения конфликтов интересов в гражданской авиации и, в этой связи, обмениваться информацией о передовой практике;
- б) принять резолюцию, предлагаемую в добавлении к настоящему рабочему документу.

<i>Стратегические цели</i>	Данный рабочий документ связан со всеми стратегическими целями
<i>Финансовые последствия</i>	Деятельность, о которой говорится в настоящем рабочем документе, будет осуществляться при наличии ресурсов в бюджете Регулярной программы на 2017–2017 гг. и/или за счет внебюджетных взносов
<i>Справочный материал</i>	A37-WP/80 (Рассмотрение инструктивного материала о конфликте интересов) A39-WP/12 (Программа работы Организации в юридической области) Письмо государствам LE 4/69-14/40 от 11 июня 2014 года Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 г (КООНПК) Дос 8335 "Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора" Дос 9734 "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов", часть А "Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой" Дос 9734 "Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов", часть С "Создание государственной системы контроля за обеспечением авиационной безопасности и управление этой системой" Приложение 19 "Управление безопасностью полетов" Дос 10061 "Доклад 36-й сессии Юридического комитета"

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Пункт "Рассмотрение инструктивного материала о конфликте интересов" был включен в общую программу работы Юридического комитета на основе предложения, содержащегося в рабочем документе A37-WP/80, представленном Соединенными Штатами Америки. В документе A37-WP/80 высказывалось мнение о желательности принятия в рамках сектора достаточно последовательных правил, устанавливающих и поддерживающих четкое разграничение между ведомствами гражданской авиации и деятельностью, за которой они осуществляют надзор. В этом контексте было предложено рассматривать ситуации, связанные с конфликтами интересов (КИ), в трех различных областях: 1) финансовые интересы в регулируемых организациях; 2) переход лиц на работу из государственных учреждений в отрасль и наоборот; 3) практика назначения или прикомандирования персонала для выполнения надзорных функций от имени ведомства гражданской авиации. Рассмотрение этих элементов считалось целесообразным в целях поощрения объективного, беспристрастного подхода к выполнению регламентирующих обязанностей.

2. ИСХОДНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

2.1 Конфликт интересов (КИ) – это, как правило, такая ситуация, при которой официальное должностное лицо имеет личные интересы, которые могут (или предположительно могут) ненадлежащим образом влиять на выполнение им своих должностных обязанностей и функций, или мешать этому. Такое ненадлежащее влияние или предполагаемое вмешательство может проявляться в ситуациях, затрагивающих финансовый интерес, семейные отношения, эмоциональную сторону жизни, политическую или национальную принадлежность данного должностного лица. КИ может также присутствовать на уровне организации. Организационный КИ возникает в тех случаях, когда организация не может действовать объективно в силу внешнего воздействия или отношений с другими организациями, или ей мешают так действовать.

2.2 В области гражданской авиации такие КИ могут возникать и развиваться главным образом по двум различным сценариям:

- a) Во-первых, в рамках взаимодействия между департаментом правительства или его регулирующими органами с эксплуатационными организациями, которые подлежат регулированию (например, эксплуатанты воздушных судов, авиационные учебные заведения, утвержденные организации по техническому обслуживанию, проектные организации, производственные организации, поставщики аэронавигационного обслуживания и эксплуатанты аэродромов). Примерами КИ, которые могут возникнуть в процессе такого взаимодействия, являются:
 - i) прямые или косвенные финансовые интересы в регулируемых организациях;
 - ii) переход лиц на работу из регулирующей в регулируемую организацию (что также известно, как принцип "своего" человека);
 - iii) выполнение надзорных обязанностей сотрудниками, прикомандированными или назначенными регулирующими организациями;

- iv) партнерские отношения или договоренности между регулируемыми и регулирующими организациями в целях продвижения коммерческих интересов регулируемых организаций за счет государственных интересов (что приводит к тому, что также называется "захватом регулятора");
 - v) лоббирование директивных или нормотворческих органов от имени или в пользу регулируемых организаций.
- b) Во вторых, в рамках сложившихся взаимоотношений между различными государственными органами или организациями, участвующими в деятельности гражданской авиации, что может включать:
- i) дублирование функций между регулируемыми органами и правительством или его другими ведомствами, такими как военные органы, полиция, таможенные службы и органы по расследованию;
 - ii) владение государством или контроль за регулируемыми и эксплуатационными органами;
 - iii) сочетание регулирующих функций и функций по оказанию услуг в одних или тех же или смежных организациях.

2.3 Возможно, что КИ (реальные или предполагаемые), вытекающие из такого взаимодействия или взаимоотношений, могут помешать эффективному, независимому и объективному регулированию.

2.4 Как правило, государства, возможно, разработали правовые и институциональные системы для разрешения КИ в связи с требованиями внутреннего законодательства или на основании международных договоров, например Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции 2003 года (КООНПК)¹, или рекомендаций или норм передовой практики, разработанных международными организациями, такими, как Организация экономического сотрудничества и развитию (ОЭСР), или другими профессиональными организациями. Ведомства гражданской авиации в отдельном государстве могут подпадать под действие систем КИ в рамках правительства в целом, систем, которые применяются конкретно только к ним или определенного сочетания таких систем.

2.5 ИКАО также опубликовала определенный инструктивный материал, касающийся КИ, в котором говорится о необходимости разработки стратегии предотвращения возможных КИ в отношении сотрудников, выполняющих инспекционные обязанности и четкого разграничения полномочий между регулируемыми органами и органами, контролируемые и регулируемые государствами². Кроме того, в Приложении 19 "*Управление безопасностью полетов*" опубликован

¹ КООНПК объединяет 176 государств-участников. См., например, статью 7(4) КООНПК: "Каждое Государство-участник стремится, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов".

² См. п. 5.3.3 документа "*Руководство по процедурам эксплуатационной инспекции, сертификации и постоянного надзора*" (Дос 8335) пп. 2.4.9 и 3.4.4 документа "*Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов*", часть А "*Создание государственной системы контроля за обеспечением безопасности полетов и управление этой системой*"; и п. 2.4.2.3 документа "*Руководство по организации контроля за обеспечением безопасности полетов*", часть С "*Создание государственной системы контроля за обеспечением авиационной безопасности и управление этой системой*".

Стандарт, в частности п. 3.2, согласно которому, совместно с п. 3.4 добавления 1, государствам предписывается создавать и внедрять систему контроля за обеспечением безопасности полетов и обеспечивать предоставление персоналу, осуществляющему функции контроля за обеспечением безопасности полетов, инструктивного материала, в котором рассматриваются вопросы этики, умения вести себя и предупреждения фактических или предполагаемых конфликтов интересов при выполнении официальных обязанностей.

2.6 Выводы в рамках Универсальной программы ИКАО по проведению проверок организации контроля за обеспечением безопасности полетов (УППКБП) в данной области указывают на то, что в ряде государств, в которых функции эксплуатанта и поставщика обслуживания выполняются государством, отсутствует четкое разграничение обязанностей между регулирующими органами и эксплуатантами воздушных судов, эксплуатантами аэродромов, поставщиками обслуживания и авиационными учебными центрами, а большинство государств, которые используют экспертов, откомандированных государственной администрацией гражданской авиации или другой организацией в государстве для работы в качестве расследователей, не ввели меры для избежания возможных КИ. В рамках Универсальной программы проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности (УППАБ) сообщается, что "22 % государств не обеспечили четкого определения функций и обязанностей различных органов в системе безопасности гражданской авиации для предотвращения дублирования обязанностей"³.

3. ОБЗОР ИКАО, КАСАЮЩИЙСЯ КИ, И ЕГО ВЫВОДЫ

3.1 ИКАО провела обзор для выявления существующих в государствах механизмов и мер по разрешению КИ в той мере, в которой это относится к администрациям гражданской авиации и их персоналу, выполняющему регулятивные функции в гражданской авиации. На вопросник ответили 43 государства, что составляет лишь порядка 22 % от общего числа членов ИКАО. Свои ответы на вопросы также представили две территории и одна международная организация. В целом, за исключением трех государств, все ответившие на вопросник подтвердили наличие правовой и/или институциональной системы для разрешения КИ. В большинстве случаев такая система существует в виде законодательства, норм поведения, договорных условий найма или сочетания всего вышеперечисленного. В большинстве случаев (86 %) мониторинг соблюдения правил, касающихся КИ, осуществляется независимым органом, например институтом государственных омбудсменов или посредством внутренних механизмов, созданных органом или администрацией гражданской авиации. Большинство государств (63 %) сочли достаточным уровень обеспечения соблюдения КИ, в то время как 21 % государств считают его недостаточным.

3.2 Наличие финансовых интересов в регулируемых организациях, а также социальных интересов отдельных людей (ведущее в некоторых случаях к коррупционной практике, nepotism и фаворитизму), перевод сотрудников с должностей из регулирующих в регулируемые организации, участие государства в деятельности по регулированию или в деятельности регулируемых организаций, а также лоббирование в пользу регулируемых организаций были указаны среди наиболее часто встречающихся источников КИ. В качестве дополнительного источника приводились такие ситуации, как оказание политического давления на регулирующие органы в интересах регулируемых организаций.

³ Универсальная программа проверок в сфере обеспечения авиационной безопасности. Анализ результатов проверок, отчетный период: ноябрь 2002 – июнь 2013 гг., ИКАО, издание пятое – 2013 г., с. 52.

3.3 Во многих странах (82 %) государство участвует в авиационной деятельности в качестве эксплуатанта или поставщика услуг, при этом наиболее распространенными видами деятельности, в которой задействованы государства, являются обеспечение аэронавигационного обслуживания, эксплуатация воздушных судов и аэродромов, а также управление организациями по подготовке авиационных специалистов. Кроме того, выполнение регламентирующих функций некоторыми ведомствами гражданской авиацией зависит от получения государственных средств или дохода от регулируемых видов деятельности. Более того, процент государств, которые используют воздушные суда, занесенные в реестр гражданских воздушных судов, для выполнения военных и полицейских операций, составляет 49 %, что примерно равно проценту государств (51 %), которые не применяют данную практику. Такие отношения и виды деятельности подлежат контролю за обеспечением безопасности полетов и авиационной безопасности со стороны ведомства гражданской авиации, что может создать почву для организационных КИ в ситуации, когда регулирующие органы гражданской авиации могут подвергаться неправомерному влиянию или сталкиваться с препятствиями, мешающими беспристрастному взаимодействию с регулируемыми организациями, по причине их принадлежности одному владельцу и наличия единого контроля со стороны государства или наличия коммерческих интересов в этих организациях.

3.4 Многие государства (67 %) внедрили меры для избежания или регулирования дублируемых функций между различными ведомствами, которые выполняют задачи по регулированию в области безопасности полетов и авиационной безопасности. Среди таких мер были указаны создание межведомственных координационных комитетов, программ и разработка руководящих принципов.

3.5 Сотрудники эксплуатантов или поставщиков обслуживания привлекаются для выполнения функций и обязанностей в области лицензирования, сертификации, утверждения или надзора и для расследования авиационных происшествий и инцидентов в значительном количестве государств (49 % и 40 %, соответственно). Однако большинство государств (51 %) указало, что ввело механизмы для управления КИ в отношении сотрудников, выполняющих данные функции. Кроме того, в большинстве государств (79 %) расследование авиационных происшествий ведет независимый орган или учреждение, которое отделено от ведомств гражданской авиации.

4. СОЗДАЮТ ЛИ КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ РИСКИ ДЛЯ БЕЗОПАСНОСТИ ПОЛЕТОВ И АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ?

4.1 Государства, которые сталкивались с ситуациями КИ при осуществлении авиационной деятельности, указали, что главным образом такие ситуации становились известными в результате добровольного раскрытия информации соответствующим должностным лицом, из отчетов о проверках в рамках УППКБП и УППАБ, отчетов независимого надзорного органа, внутренних расследований и сообщений прессы (в таком порядке). Выявление КИ в результате инцидента, связанного с безопасностью полетов или авиационной безопасностью, было отмечено в небольшом количестве случаев (5,3 %). В одном случае было указано получение данных от информаторов. Большинство государств (79 %) по-прежнему не считают отсутствие системы источником обеспокоенности в области авиационной безопасности и безопасности полетов, а значительное количество государств (84 %) подтвердило, что КИ не приводили к возникновению серьезного инцидента в области безопасности полетов и авиационной безопасности, или каким-либо образом были с ним связаны.

4.2 Наличие прямого или косвенного интереса в регулируемых организациях, партнерствах или договоренностях между регулирующими и регулируемыми организациями в целях продвижения коммерческих интересов регулируемых организаций за счет государственных интересов (что приводит к ситуации, которая также называется "захват регулятора"), а также сочетание регулирующих функций и функций по предоставлению услуг в одних и тех же или смежных организациях были указаны в таком порядке в качестве трех основных ситуаций, которые по мнению государств могли бы в наибольшей степени поставить под угрозу безопасность полетов и авиационную безопасность. Также указывались, хотя и реже, остальные ситуации, перечисленные в п. 2.2.2 выше, включая перевод сотрудников с работы в регулирующих в регулируемые организации, а также выполнение надзорных обязанностей сотрудниками, прикомандированными или назначенными регулируемыми организациями. Политическое давление, оказываемое на национальное ведомство гражданской авиации, фигурировало в качестве еще одного фактора, не включенного в перечень п. 2.2.2 и создающего угрозу безопасности полетов и авиационной безопасности.

4.3 Хотя большинство государств (77 %) придерживаются мнения, что существующий инструктивный материал ИКАО, касающийся КИ в гражданской авиации, отвечает требованиям, многие респонденты (75 %) по-прежнему считают, что единообразие практики и мер в отношении КИ, могло бы принести пользу государствам в деле разрешения таких конфликтов, возникающих в гражданской авиации. Хотя большинство государств (в общей сложности 61 %) считало, что правила или инструктивный материал, касающиеся КИ, следует разрабатывать в форме Стандартов, Стандартов и Рекомендуемой практики или только Рекомендуемой практики, часть государств придерживалась мнения, что инструктивного материала в форме выпускаемых ИКАО руководств и циркуляров было достаточно (27,91 %). Было высказано конкретное предложение разработать типовой кодекс по регулированию КИ в гражданской авиации и одновременно с этим внести необходимые изменения в другие документы ИКАО, "касающиеся квалификации персонала и представителей".

5. БУДУЩАЯ РАБОТА

5.1 Небольшая доля государств (менее 10 %) считает, что их система, касающаяся КИ, оказалась неэффективной применительно к гражданской авиации, и главными препятствиями к достижению успеха называет отсутствие юридически обязательных рамок и частичное дублирование отношений между государственными организациями, связанными с гражданской авиацией. Государства, которые находят свою систему эффективной, среди причин успеха называют проведение разъяснительной работы среди сотрудников и наличие превентивных и правоприменительных мер.

5.2 В целях повышения эффективности работы системы, касающейся КИ, был предложен ряд следующих мер: (i) эквивалентная оплата труда для сотрудников регулирующих органов и регулируемых организаций; (ii) привлечение дополнительного персонала для выполнения функций и обязанностей в области лицензирования, сертификации, утверждения или надзора; (iii) отделение регулирующих органов от организаций, оказывающих услуги; (iv) формирование культуры избегания КИ; (v) более жесткое регулирование КИ.

5.3 Значительное количество государств (75 %) согласилось с тем, что единообразие практики и мер, специально предназначенных для разрешения КИ в гражданской авиации, может принести пользу государствам и что ИКАО необходимо разработать правила и инструктивный

материал по данному вопросу для использования государствами (77%), тогда как 16% респондентов указало на отсутствие у них в данный момент какой-либо позиции. И только одно государство выразило мнение, что дальнейшая работа ИКАО в этом направлении не принесет никакой пользы.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ 36-Й СЕССИИ ЮРИДИЧЕСКОГО КОМИТЕТА

6.1 В ходе обсуждения на заседаниях Юридического комитета многие делегаты высказывали мнение о том, что наличие в каждом государстве системы разрешения КИ в гражданской авиации представляется целесообразным, поскольку согласно ответам государств на вопросник ИКАО, такие случаи довольно распространены. В этой связи в интересах ИКАО следует настоятельно рекомендовать государствам, не имеющим такой системы, создать ее применительно к авиационной деятельности. По мнению Юридического комитета, это может быть выполнено в рамках резолюции Ассамблеи, цель которой могла бы заключаться в повышении уровня осведомленности о потенциальных конфликтах интересов в гражданской авиации и о необходимости принятия мер по предотвращению или смягчению связанных с такими конфликтами рисков для безопасности полетов и авиационной безопасности. Данная резолюция Ассамблеи могла бы также стать ответом на выраженную потребность в повышении эффективности существующих систем, касающихся КИ, за счет формирования культуры предотвращения КИ и более жесткого их регулирования.

— — — — —

ДОБАВЛЕНИЕ
КОНФЛИКТЫ ИНТЕРЕСОВ В ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

РЕЗОЛЮЦИЯ XX/1

Конфликты интересов в гражданской авиации

Ассамблея,

признавая, что конфликты интересов могут помешать эффективному, независимому и объективному регулированию деятельности гражданской авиации в области безопасности полетов и, тем самым, создать риски для безопасности полетов и авиационной безопасности международной гражданской авиации;

напоминая о том, что пункт "Рассмотрение инструктивного материала о конфликте интересов" был включен в общую программу работы Юридического комитета 37-й сессией Ассамблеи и впоследствии одобрен Юридическим комитетом, Советом и 38-й сессией Ассамблеи, которая повысила степень его приоритетности;

осознавая, что согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей 31 октября 2003 года, государствам надлежит создавать, поддерживать и укреплять системы, которые способствуют прозрачности и предупреждают возникновение конфликтов интересов;

считая, что в инструктивном материале ИКАО отмечается необходимость разработки государствами стратегии смягчения потенциальных проблем, обусловленных конфликтами интересов в гражданской авиации;

будучи убежденной в том, что государствам необходимо обмениваться информацией относительно политики и мер, используемых для выявления, избежания, смягчения и устранения конфликтов интересов в гражданской авиации,

1. *настоятельно призывает* государства, которые еще не сделали этого, рассмотреть вопрос о разработке официальных правовых рамок для выявления, избежания, смягчения и устранения конфликтов интересов в гражданской авиации;

2. *предлагает* государствам рассмотреть на национальном уровне вопрос об адекватности их местных правовых режимов, определяющих меры и практику выявления, избежания, смягчения и устранения конфликтов интересов в гражданской авиации, с целью обеспечения и повышения степени транспарентности и подотчетности в рамках нормативной деятельности гражданской авиации и, при необходимости, принять законодательство и ввести системы, нормы и практику, способствующие повышению степени осведомленности о потенциальных конфликтах интересов в гражданской авиации;

3. *настоятельно призывает* государства обеспечить соблюдение правил и мер, направленных на выявление, избежание, смягчение и устранение конфликтов интересов, связанных с контролем за обеспечением безопасности полетов в гражданской авиации;

4. *порукает* Совету оказывать содействие сбору, анализу и распространению информации о передовой практике разрешения конфликтов интересов и ее внедрению в интересах государств-членов на основе опыта, накопленного государствами, системой Организации Объединенных Наций и другими соответствующими международными организациями;

5. *просит* Генерального секретаря продолжить сбор информации от государств и соответствующих межправительственных организаций, касающейся политики и мер, используемых для выявления, избежания, смягчения и устранения конфликтов интересов в гражданской авиации, в целях дальнейшего изучения данного вопроса;

6. *просит* Генерального секретаря разработать справочный документ с указанием всех содержащихся в Приложениях и руководствах положений, касающихся конфликтов интересов;

7. *порукает* Юридическому комитету на регулярной основе рассматривать вопрос о конфликтах интересов в гражданской авиации;

8. *призывает* государства оказывать Генеральному секретарю полномасштабную поддержку и помощь в реализации настоящей резолюции, включая предоставление консалтинговых услуг и информации.