Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/133
25/9/26

РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

СЕДЬМАЯ ВСЕМИРНАЯ АВИАТРАНСПОРТНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ (ATCONF/7)

Монреаль, Штаб-квартира, 16–20 ноября 2026 года

Пункт 3 повестки дня. Укрепление нормативной и институциональной базы
3.3. Укрепление механизмов планирования действий в чрезвычайных ситуациях и защиты прав потребителей в целях обеспечения устойчивости авиационной системы

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ И НЕПРЕРЫВНОСТЬ ОБСЛУЖИВАНИЯ В СЛУЧАЕ, КОГДА КЛЮЧЕВЫЕ ФУНКЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ АВИАПЕРЕВОЗОК ОСУЩЕСТВЛЯЮТСЯ ПОСТАВЩИКАМИ, НЕ ОТНОСЯЩИМИСЯ К АВИАЦИОННОМУ СЕКТОРУ

(Представлено Объединёнными Арабскими Эмиратами)

КРАТКАЯ СПРАВКА

Некоторые функции, от которых зависят международные авиаперевозки, в настоящее время обеспечиваются поставщиками облачных услуг, при помощи программного обеспечения и услуг по обработке данных, которые как таковые не подлежат лицензированию или сертификации, и не контролируются авиационными полномочными органами. В случае сбоев первоначальные затраты ложатся на авиаперевозчиков, что сказывается на пассажирах и "возможностях сообщения" сети воздушного транспорта. Опираясь на данные, предоставленные самими эксплуатантами и полномочными органами, в настоящем документе приводятся данные об этих затратах, указывается, что в документах Международной организации гражданской авиации (ИКАО) по вопросам экономического регулирования прямо не указано, кто их несет, отмечается, что в других секторах применяются правовые проверки для присвоения статуса внешнего поставщика критически важных услуг, и, в дополнение к документу ATConf/7-WP/6, Конференции предлагается рекомендовать Совету рассмотреть этот вопрос.

Действия: действия Конференции указаны в п. 5.1.

Стратегические цели:	Настоящий рабочий документ связан со стратегическими целями *"Экономическое развитие воздушного транспорта обеспечивает экономическое процветание и социальное благополучие для всех"* и *"Авиация обеспечивает беспрепятственную, доступную и надежную мобильность для всех"*
Финансовые последствия:	Дополнительные ресурсы не требуются; любые последующие мероприятия будут осуществляться в рамках имеющихся бюджетных средств

Справочный материал:	Резолюции A42-25 и A42-26 Ассамблеи; ATConf/7-WP/2, WP/6 и WP/8 Doc 9587 *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта"* Doc 9161 *"Руководство по аэронавигационному обслуживанию"* Doc 9980 *"Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"* Основные принципы ИКАО по защите интересов потребителей (2015) Опрос ИКАО по вопросам оказания помощи пассажирам DGCA/60, документ для обсуждения 60-DP-06-03 (2025) Регламент (ЕС) № 2022/2554; Правила 2026 года об определении критически важных третьих сторон (Соединенное Королевство)

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В рамках пункта 3.3 повестки дня в документе ATConf/7-WP/6 предлагается рамочный подход к защите прав потребителей и планированию действий в случае чрезвычайных ситуаций, предусматривающий, в частности, более четкое распределение ответственности между авиакомпаниями, посредниками и другими поставщиками услуг, а также обеспечение бесперебойного выполнения критически важных функций при масштабных сбоях в работе системы. Настоящий документ дополняет этот подход рассмотрением вопроса, который в нем не затрагивается: кто несет расходы и какой полномочный орган может принимать меры в случае, когда сбой возникает на стороне поставщика услуг, который в этом качестве не подлежит лицензированию, сертификации или надзору со стороны авиационных полномочных органов.

1.2 Этот вопрос относится к сфере экономического регулирования. В настоящем документе не рассматриваются вопросы безопасности полетов, авиационной безопасности или технических характеристик, а также не предлагается вводить меры регулирования в отношении каких-либо поставщиков услуг, либо создавать новые стандарты, рамочные механизмы или органы. Авиационные организации по-прежнему несут ответственность согласно применимым нормативным положениям по вопросам безопасности полетов, авиационной безопасности и эксплуатационной деятельности за риски, возникающие в связи с деятельностью их поставщиков; рассматриваемый здесь вопрос заключается в том, охватывает ли система экономического регулирования распределение возникающих в результате сбоев расходов, то есть вопрос, который в документе ATConf/7-WP/2 предлагается рассмотреть Конференции: сохраняют ли действующие рамочные механизмы политики свою актуальность и соответствуют ли они поставленным задачам.

2. ДОКУМЕНТАЛЬНО ПОДТВЕРЖДЕННЫЕ СБОИ И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ РАСХОДЫ

2.1 19 июля 2024 года некорректное программное обновление, выпущенное поставщиком программного обеспечения для защиты конечных устройств под управлением ОС "Виндоуз", вызвало одновременные сбои в работе систем, на которых оно было установлено, во многих государствах и у многих эксплуатантов. Это не было кибератакой. По данным компании "Майкрософт", обновление затронуло порядка 8,5 миллиона устройств на базе операционной системы "Виндоуз", что составляет менее 1 процента от общего числа компьютеров под управлением данной операционной системы. Ни сам поставщик, будучи поставщиком технологий для различных секторов экономики, ни процесс выпуска им обновлений непосредственно не контролируются авиационным полномочным органом.

2.2 Компания "Дельта эрлайнз" сообщила в своих отчетах Комиссии по ценным бумагам (формы 8-K и 10-K) о примерно 7000 отмененных рейсах за пять дней, что затронуло 1,4 млн пассажиров, что, по оценкам, привело к снижению прямой выручки на 380 млн долларов США в третьем квартале 2024 года, в основном за счет возмещения расходов и выплаты компенсаций пассажирам, а также к дополнительным операционным расходам в размере около 170 млн долларов США. Разбирательства между эксплуатантом и поставщиком по вопросу возмещения этих расходов продолжаются до сих пор.

2.3 Сбой в работе системы обработки планов полетов поставщика аэронавигационного обслуживания на маршруте в Соединенном Королевстве 28 августа 2023 года свидетельствует о наличии аналогичной проблемы в авиационной отрасли этой страны. В независимом обзоре, подготовленном по заказу ведомства гражданской авиации Соединенного Королевства, отмечается, что сбой затронул, по оценкам, не менее 700 000 пассажиров, расходы авиакомпаний оцениваются примерно в 65 млн фунтов стерлингов, а совокупные расходы — в 75–100 млн фунтов стерлингов, и при этом установлено, что финансовая ответственность поставщика в рамках действующего режима оценки эффективности его деятельности была относительно ограниченной, и было рекомендовано наделить ведомство полномочиями по принудительному правоприменению для защиты прав потребителей и получения информации, сопоставимыми с полномочиями других регулирующих органов.

2.4 В обоих случаях первоначальные расходы, вызванные сбоем, возникшим вне сферы непосредственного контроля эксплуатанта, ложились на самого эксплуатанта, который при этом сам нес ответственность за бесперебойную работу и смягчение последствий сбоев. Возможность переложить какую-либо часть этих расходов на организацию, первоначально отвечающую за сбой, в первом случае зависит от частного договора, условия которого не раскрываются ни одному авиационному полномочному органу; во втором случае ответственность поставщика ограничивалась действующим режимом оценки эффективности его деятельности.

3. ПРОБЕЛ НОСИТ СТРУКТУРНЫЙ, А НЕ ТЕХНОЛОГИЧЕСКИЙ ХАРАКТЕР

3.1 Когда сбой происходит в организации эксплуатанта, действующая система регулирования работает. В декабре 2022 года сбой в эксплуатационной деятельности крупного авиаперевозчика США, чьи процессы и инструменты управления экипажами и маршрутной сетью оказались перегружены после зимней метели, привел к отмене 16 900 рейсов и сбил планы поездок более двух миллионов пассажиров; 18 декабря 2023 года Министерство транспорта объявило о наложении на перевозчика штрафа за административное нарушение в размере 140 млн долл. США за невыполнение обязательств перед пассажирами. Поскольку перевозчик являлся регулируемой организацией, ответственной за выполнение этих обязательств, полномочный орган мог провести расследование и обеспечить их соблюдение независимо от технической причины сбоя.

3.2 Когда сбой случается на стороне поставщика за пределами отрасли, то полномочия авиационного органа распространяются лишь на эксплуатанта. В инструктивных материалах ИКАО по экономическим вопросам воздушного транспорта уже урегулирован аналогичный вопрос применительно к функциям, передаваемым в рамках самой отрасли: государство, поручающее аэропортовое или аэронавигационное обслуживание автономной, коммерческой или частной организации, по-прежнему несет окончательную ответственность за надзор в области безопасности полетов, авиационной безопасности и экономической деятельности (пункт 1.2 Doc 9980 *"Руководство по приватизации в сфере аэропортового и аэронавигационного обслуживания"*; пункт 2.38 Doc 9161 *"Руководство по аэронавигационному обслуживанию"*; добавление C, резолюция A42-26). В документе Doc 9161 уже признается, что из передачи аэронавигационного обслуживания сторонним эксплуатантам вытекают вопросы обеспечения бесперебойного обслуживания, для решения которых предлагается типовое соглашение об уровне обслуживания

(пп. 2.37–2.40, добавление 1), то есть договор, аналоги которого для эксплуатантов воздушных судов отсутствуют.

3.3 Документы ИКАО по вопросам защиты прав потребителей предусматривают возможность масштабных сбоев, однако не рассматривают сбои такого характера. В резолюции A42-26 содержится настоятельный призыв к государствам применять Основные принципы защиты прав потребителей "в том числе в случае масштабных сбоев, затрагивающих авиацию"; в Основных принципах документа *"Политика и инструктивный материал в области экономического регулирования международного воздушного транспорта* (Doc 9587) (принципы 1.2 и 3.3, часть 5) такие сбои описываются как обстоятельства, не зависящие от эксплуатанта, а в качестве участников планирования называются авиакомпании, аэропорты и правительства. Ни один из этих документов не рассматривает вопрос о возможности возложения какой-либо части расходов на организацию, в которой первоначально произошел сбой. Опрос, проведенный ИКАО после 40-й сессии Ассамблеи, показал, что 19 из 82 ответивших государств закрепили определение масштабного сбоя в своем национальном законодательстве, а в документе для обсуждения, представленном на совещании генеральных директоров гражданской авиации Азиатско-Тихоокеанского региона в 2025 году, отмечалось, что "четкого или согласованного определения чрезвычайных обстоятельств не существует".

3.4 Ни один из приведенных случаев сбоев не был связан с искусственным интеллектом – они были связаны с обновлением программного обеспечения, системой обработки планов полетов и процессами управления экипажами и маршрутной сетью авиакомпании. По мере расширения использования искусственного интеллекта в авиационной деятельности, включая генеративные модели, и ускорения появления каждого нового поколения технологий зависимость от поставщиков за пределами отрасли будет усиливаться, а описанный здесь пробел — расширяться, если не рассмотреть этот вопрос уже сейчас.

4. ОПЫТ ДРУГИХ СЕКТОРОВ И РОЛЬ СОВЕТА

4.1 В статье 31 Регламента 2022/2554 Европейского союза (ЕС) о цифровой операционной устойчивости финансового сектора (применяется с 17 января 2025 года) предусматривается присвоение статуса критически важного поставщика сторонним поставщикам информационно-коммуникационных технологий на основе критериев системных последствий, зависимости от них при выполнении критически важных функций и возможности их замены; в число первых 19 организаций, отнесенных к этой категории 18 ноября 2025 года, вошли европейские юридические лица трех крупнейших групп поставщиков облачной инфраструктуры, надзор за которыми осуществляет ведущий надзорный орган, наделенный полномочиями налагать штрафы. Закон Соединенного Королевства о финансовых услугах и рынках 2023 года предоставляет аналогичные полномочия по присвоению статуса; первые четыре решения о присвоении такого статуса, вступившие в силу 13 июля 2026 года, распространяются на европейские юридические лица четырех поставщиков облачных и технологических услуг, включая указанные три группы, которые в отношении услуг, предоставляемых ими финансовому сектору, теперь находятся под надзором Банка Англии, Управления пруденциального регулирования и Управления по финансовому регулированию и надзору.

4.2 Эти режимы показывают, что системную зависимость от внешних поставщиков можно выявлять на основе объективных критериев и обеспечивать согласованный надзор за соответствующими организациями. Это не освобождает регулируемую организацию от ответственности за собственные риски, связанные с действиями третьих сторон, и не перекладывает расходы, вызванные сбоями, на поставщика; они приводятся как свидетельство того, что данный вопрос поддается решению, а не в качестве образцов для подражания. В документе ATConf/7-WP/8 рекомендуется обеспечить координацию действий авиационных полномочных органов и органов

регулирования цифровых технологий и финансового сектора, то есть тех регулирующих органов, которые создали описанные выше режимы.

4.3 Рассматриваемый вопрос касается распределения расходов, вызванных сбоями, защиты прав потребителей и обеспечения бесперебойного воздушного сообщения, то есть экономического регулирования, входящего в сферу охвата документа Doc 9587 и резолюции A42-26, в которой содержится просьба к Совету обеспечивать актуальность политики ИКАО в области воздушного транспорта. Пересмотр Основных принципов, упомянутый в документе ATConf/7-WP/6, предоставляет непосредственную возможность для проведения предлагаемого ниже анализа, который не будет предопределять его результаты, не потребует дополнительных ресурсов и не будет предусматривать создание какого-либо рамочного механизма: предлагается лишь своевременно провести не привязанный к конкретным технологиям анализ потребностей, к чему призывает и резолюция A42-25.

5. ДЕЙСТВИЯ КОНФЕРЕНЦИИ

5.1 Конференции предлагается:

a) принять к сведению экономические последствия для непрерывности обслуживания, потребителей и воздушного сообщения в случаях, когда критически важные функции международного воздушного транспорта зависят от поставщиков, не подлежащих непосредственному контролю со стороны авиационных полномочных органов, как показывают документально подтвержденные случаи, описанные в настоящем документе;

b) принять к сведению, что документы ИКАО по вопросам экономического регулирования, включая Основные принципы защиты прав потребителей, напрямую не регулируют распределение расходов, вызванных сбоями, в случаях, когда сбой возникает на стороне такого поставщика, и что и в проведенном ИКАО опросе государств, и в документе для обсуждения, представленном на региональной конференции ИКАО, было отмечено отсутствие согласованного определения масштабного сбоя или чрезвычайных обстоятельств;

c) рекомендовать Совету в рамках последующей работы по документу ATConf/7-WP/6 и при обзоре Основных принципов ИКАО в области защиты прав потребителей рассмотреть вопрос о том, обеспечивают ли действующие механизмы экономического регулирования надлежащий учет вопросов непрерывности обслуживания и распределения расходов, вызванных сбоями, между эксплуатантами и такими поставщиками, с учетом соответствующего опыта других секторов.

— КОНЕЦ —