



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (HLCAS)

Монреаль, 12–14 сентября 2012 года

Пункт 7 повестки дня. Роль программы машиносчитываемых проездных документов (МСПД), предварительной информации о пассажирах (API) и записей регистрации пассажиров (PNR)

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПАССАЖИРАХ (API) И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Система предварительной информации о пассажирах (API) предусматривает сбор авиаперевозчиком биографических данных и подробных сведений о рейсе пассажира во время процесса регистрации. Указанная информация передается в электронном виде органом пограничного контроля в пункте назначения после вылета рейса. Эти органы могут затем сравнить подробную информацию о пассажирах со своей(ими) базой(ами) данных, выявляя тех пассажиров, которые требуют более тщательной проверки по прибытии. Это также дает возможность эффективно и быстро осуществить оформление лиц, представляющих малый риск. Однако для целей авиационной безопасности система API обычно позволяет выявлять пассажиров, представляющих потенциально высокий уровень риска, только после вылета рейса. Идентификация может быть существенно улучшена за счет "интерактивных программ API (iAPI)", которые позволяют государствам назначения не допускать посадку таких лиц в пункте отправления. Отсутствие единообразия в системах API/iAPI может отрицательно повлиять на жизнеспособность авиатранспортной отрасли и снизить эффективность использования таких данных в целях, для которых они предназначаются. Поэтому необходимо, чтобы государства стандартизировали в глобальном масштабе свои требования к данным и приняли стандартный формат для электронной передачи таких данных.

Действия: Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается одобрить выводы и рекомендации, содержащиеся в п. 6.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Концепция системы предварительной информации о пассажирах (API) была впервые разработана в целях удовлетворения потребностей таможенных служб некоторых государств, чтобы решать проблемы, связанные с незаконным оборотом наркотиков и угрозой национальной безопасности, а также в связи с ростом объема международных перевозок. В последние годы использование таких систем во всем мире возросло. Хотя различные системы могут работать в совершенно разных режимах, конечная цель является одной и той же – полномочные органы получают необходимую информацию, касающуюся прибывающих

пассажиров, до их прибытия, с тем чтобы большую часть процесса проверки можно было осуществить заранее.

1.2 Интерес ИКАО к системам АРІ обусловлен статьями Чикагской конвенции 22 и 23, в частности, и статьями 13 и 37, в целом. Кроме того, национальные программы выдачи проездных документов и авиационной безопасности, а также действенность систем обмена информацией в рамках борьбы с контрабандой и незаконной миграцией могут оказать существенное влияние на усиление систем обеспечения авиационной безопасности.

2. ДАННЫЕ АРІ И ИХ ПЕРЕДАЧА

2.1 Данные АРІ могут быть разделены на две четко отличающиеся категории: а) данные, относящиеся к рейсу, которые имеются у эксплуатантов воздушного транспорта в их собственных автоматизированных системах; и б) данные, относящиеся к каждому отдельному пассажиру и соответствующие тем пунктам информации, которые в настоящее время включены в машиночитываемые паспорта и такие другие официальные проездные документы, как визы, если таковые имеются, и прочие данные, которые могут содержаться в системе контроля отправок (DCS) авиаперевозчика.

2.2 Передаются именно эти данные. Специально для обработки передач пассажирской ведомости был разработан формат сообщения PAXLST. Основная концепция сообщения PAXLST состоит в том, что для всех пассажиров конкретного рейса используется только *одно* сообщение ("традиционная" или "пакетная" передача), а для членов экипажа данного рейса существует другое сообщение. Это сообщение может быть передано отдельно или объединено в одно передаваемое сообщение.

2.3 Всемирная таможенная организация (ВТамО), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) и ИКАО совместно согласовали максимальный комплект данных АРІ, который следует включать в сообщение PAXLST, используемое авиаперевозчиками для передачи таких данных органам пограничного контроля в пункте назначения.

2.4 В отношении формата сообщения для передачи данных АРІ указанные три организации рекомендовали использовать стандарт ЭДИФАКТ ООН, чтобы обеспечить глобальную функциональную совместимость и избежать трудностей, создаваемых в результате применения местных национальных стандартов. ЭДИФАКТ ООН означает "Правила Организации Объединенных Наций для электронного обмена данными в управлении, торговле и на транспорте". Данные правила состоят из комплекта согласованных на международной основе стандартов, указателей и рекомендаций по электронному обмену структурированными данными, и в частности теми из них, которые относятся к торговле товарами и услугами между независимыми, компьютеризированными информационными системами.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ ВТамО/ИАТА/ИКАО В ОТНОШЕНИИ АРІ

3.1 ВТамО, ИАТА и ИКАО совместно опубликовали основанный на передовой практике ряд рекомендаций, направленных на оказание помощи государствам, намеревающимся внедрить национальные программы АРІ. Последняя версия была выпущена в конце 2010 года и размещена на веб-сайте ИКАО общего пользования по адресу:

<http://www2.icao.int/en/AVSEC/FAL/Pages/Publications.aspx>.

3.2 Указанные рекомендации касаются технических аспектов API и эксплуатационных расходов и выгод, а также факторов, относящихся к планированию системы API. Самое важное состоит в том, что они содержат руководство по внедрению сообщений PAXLST, призванное оказать помощь органам пограничного контроля и эксплуатантам воздушных судов в достижении понимания сообщения PAXLST, прежде чем будет начата его детальная разработка и внедрение.

4. API: ПОЛИТИКА И РЕГУЛИРОВАНИЕ

4.1 Успех системы API в области упрощения формальностей при авиаперевозках зависит от принятия всеми заинтересованными сторонами (авиакомпаниями и органами пограничного контроля) единого подхода к вопросу о стандартах для данных. В сущности, это означает, что органы пограничного контроля во всем мире должны стандартизировать свои требования к данным API, а также принять стандартный формат для электронной передачи таких данных. Кроме того, если данные о пассажирах требуются для одного или нескольких органов в одном и том же правительстве, то "единый портал/единое окно" для получения таких данных не только позволит государствам и эксплуатантам воздушных судов эффективно использовать свои ресурсы, но и укрепит межведомственную координацию в рамках правительств в области упрощения формальностей, целостности границ и авиационной безопасности.

4.2 В Приложении 9 "*Упрощение формальностей*" к Чикагской конвенции содержатся Стандарты и Рекомендуемая практика (SARPS), требующие такую стандартизацию. Эти SARPS воспроизводятся в добавлении к настоящему документу. Ключевыми положениями, с точки зрения обеспечения единообразия в международном масштабе, являются пп. 3.47, 3.47.1 и 3.47.2. В общих словах, эти Стандарты требуют от государств: а) придерживаться признанных международных стандартов передачи данных API; б) требовать представления только элементов данных, имеющихся в машиночитываемых проездных документах (МСПД), при этом вся информация должна соответствовать структуре сообщений PAXLST; и с) обеспечивать включение в требования к данным API только тех элементов данных, которые были определены для включения в сообщение PAXLST, и если требуются дополнительные элементы, то используется специальный процесс ВТамО "запрос о ведении данных".

4.3 Международная стандартизация таких программ обмена данными также повторялась в резолюциях Ассамблеи ИКАО. В добавлении к настоящему документу приводятся выдержки из материалов 37-й сессии Ассамблеи 2010 года.

4.4 Наконец, 5 декабря 2011 года ИКАО направила письмо государствам ЕС 6/3-11/76 по вопросу о выполнении Стандарта 3.47 Приложения 9, чтобы напомнить государствам о необходимости обеспечения соблюдения признанных международных стандартов в отношении передачи данных API, если такая система внедрена.

5. ИНТЕРАКТИВНАЯ СИСТЕМА API (I-API) И АВИАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

5.1 С точки зрения авиационной безопасности пакетная передача данных API позволяет выявить возможных пассажиров, представляющих высокий уровень риска, после вылета рейса, так как это первая возможность для органов пограничного контроля в государстве назначения или отправления проанализировать сведения о пассажирах. В результате действия могут быть предприняты только после посадки рейса. В редких случаях рейс могут заставить повернуть назад и вернуться в пункт отправления в ущерб другим пассажирам, а также операциям и экономическим интересам соответствующей авиакомпании.

5.2 Поэтому более совершенный вариант API – интерактивная система API (iAPI) – позволяет удовлетворять возрастающие потребности служб авиационной безопасности и иммиграции и бороться с незаконной миграцией, контрабандой наркотиков и другими угрозами национальной безопасности. Отличительной характеристикой системы iAPI является то, что она обеспечивает обмен электронными сообщениями в режиме онлайн по каждому пассажиру между эксплуатантом воздушных судов и органом пограничного контроля в государстве назначения (в отличие от одного сообщения API для всех пассажиров рейса). При регистрации пассажира на тот или иной рейс его/ее информация передается из системы контроля отправок авиакомпании полномочным органам пограничного контроля пункта назначения. В свою очередь, они направляют авиаперевозчику *в режиме реального времени* ответное электронное сообщение, разрешая или не разрешая пассажиру посадку на соответствующий рейс. Такой тип системы известен, например, как система "посадка/нет посадки" или "красный свет/зеленый свет" или "разрешение на перевозку". Это позволяет существенно повысить уровень авиационной безопасности, так как государства назначения могут в упреждающем порядке не допускать пассажиров, представляющих высокий уровень риска, к посадке на рейсы в пункте отправления. Система API может также применяться таким образом, чтобы полномочные органы государства отправления также выдавали разрешение на посадку или запрещали посадку пассажиру в режиме реального времени.

5.3 Наконец, система iAPI также способствует повышению эффективности процесса упрощения формальностей, так как ее использование уменьшает риск для авиакомпаний подвергнуться санкциям в связи с перевозкой пассажиров без права въезда, помимо обеспечения возможностей для эффективной пограничной проверки в пункте назначения.

5.4 ВТамО, ИАТА и ИКАО уже совместно согласовали и одобрили инструктивный материал по системе iAPI. Формат сообщения PAXLST также был изменен, чтобы включить в него, при необходимости, стандартные технические требования к внедрению iAPI, при этом дополнительное сообщение ("CUSRES") становится стандартным ответом от государств. Новые SARPS Приложения 9 будут направлены на обеспечение глобального единообразия в использовании государствами системы API, равно как и существующие положения этого Приложения (см. п. 4 выше).

5.5 Наконец, представляется важным отметить, что вышеупомянутые рекомендации ВТамО/ИАТА/ИКАО в отношении API применимы только к системам API, разработанным правительствами, а не к частным интерактивным системам API, используемым некоторыми государствами.

6. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

6.1 Конференции HLCAS предлагается сделать вывод о том, что:

- a) единообразное применение систем API и iAPI в международном масштабе будет способствовать эксплуатационной и экономической жизнеспособности отрасли воздушного транспорта;
- b) отсутствие единообразия в системах API/iAPI может снизить эффективность использования таких данных в целях, для которых они предназначены;

- c) необходимо, чтобы государства стандартизировали свои требования к данным и приняли стандартный формат для электронной передачи данных о пассажирах.

6.2

Конференции HLCAS предлагается рекомендовать, чтобы:

- a) государства, стремящиеся повысить уровень авиационной безопасности и предотвратить незаконную миграцию и передвижение потенциальных лиц без права въезда, рассмотрели вопрос о целесообразности внедрения интерактивных систем API (iAPI);
- b) ИКАО дополнила существующие SARPS Приложения 9 *"Упрощение формальностей"*, касающиеся API, включив дополнительные положения, направленные на усиление глобального единообразия систем обмена данными о пассажирах;
- c) государства разработали единые требования к системе представления данных API или iAPI на основе международных стандартов и определили единый орган, который будет получать все данные и нести ответственность за внутреннее распределение их другим органам;
- d) государства привели существующие в настоящее время различные системы обмена данными в соответствие с международными стандартами передачи данных, принятыми соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций, при обеспечении защиты личной жизни и гражданских свобод пассажиров.

ДОБАВЛЕНИЕ

А. ВЫДЕРЖКИ из Приложения 9 "Упрощение формальностей" (13-е издание, 2011 год)

а) Стандарт 3.47. Каждое Договаривающееся государство, которое в рамках своего национального законодательства вводит программу в области предварительной информации о пассажирах (API), придерживается признанных международных стандартов передачи предварительной информации о пассажирах.

Примечание 1. API предусматривает, что перед вылетом перевозчик вводит биографические данные о пассажирах или членах экипажа и подробные сведения о полете. Эта информация электронным способом передается органам пограничного контроля в стране назначения или вылета. Таким образом, подробные сведения о пассажирах или членах экипажа принимаются заранее до вылета или прибытия рейса.

Примечание 2. Сообщение PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН является стандартным электронным сообщением, разработанным конкретно в качестве подраздела стандарта ЭДИФАКТ ООН для обеспечения обработки передач пассажирских ведомостей (в электронном виде). ЭДИФАКТ ООН означает "Правила Организации Объединенных Наций для электронного обмена данными в управлении, торговле и на транспорте". Данные правила состоят из комплекта согласованных на международной основе стандартов, указателей и рекомендаций по электронному обмену структурированными данными, и в частности теми из них, которые относятся к торговле товарами и услугами между независимыми, компьютеризированными информационными системами. ВТО, ИАТА и ИКАО совместно согласовали максимальный комплект данных API, которые следует включать в сообщение PAXLST, подлежащее использованию для передачи таких данных эксплуатантами воздушных судов органам пограничного контроля в стране назначения или вылета. Предполагается, что стандарт ЭДИФАКТ ООН может быть заменен современными методами передачи сообщений, такими как международные стандарты xml или веб-приложения.

Примечание 3. В рамках структуры нынешнего формата сообщения PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН не будет учитываться использование авиации общего назначения.

б) Стандарт 3.47.1. При определении передаваемой идентификационной информации о пассажирах Договаривающиеся государства требуют представления только элементов данных, имеющих в машиночитываемой форме в проездных документах, отвечающих спецификациям, содержащимся в документе Doc 9303 (серия) "Машиночитываемые проездные документы". Вся требуемая информация соответствует спецификациям на сообщения PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН, содержащимся в Руководящих принципах ВТО/ИАТА/ИКАО, касающихся системы API.

с) Стандарт 3.47.2. При желании осуществить национальную программу в области предварительной информации о пассажирах (API) Договаривающиеся государства, не имеющие возможности полностью выполнять содержащиеся в п. 3.47.1 положения в отношении требуемых элементов данных, обеспечивают включение в требования такой национальной программы только тех элементов данных, которые были определены для включения в сообщение PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН, или следуют процедуре ВТО в отношении запроса о ведении данных (DMR) при любом отклонении от стандарта.

d) Рекомендуемая практика 3.47.3. В тех случаях, когда при осуществлении новой программы в области предварительной информации о пассажирах (API) Договаривающимся государствам, которые не могут принимать информацию о пассажирах, передаваемую согласно спецификациям на сообщение PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН с использованием отраслевого стандартного метода передачи, указанного в п. 3.47.1, следует консультироваться с пользователями относительно эксплуатационных и финансовых последствий преобразования сообщения PAXLST стандарта ЭДИФАКТ ООН и его содержания в требуемый альтернативный формат.

e) Рекомендуемая практика 3.47.4. Договаривающимся государствам следует стремиться сводить к минимуму количество передач данных API по каждому конкретному рейсу.

f) Стандарт 3.47.5. Если Договаривающееся государство требует осуществлять обмен данными API, оно стремится в максимально возможной степени ограничивать эксплуатационную и административную нагрузку на эксплуатантов воздушных судов и повышать при этом уровень упрощения формальностей в отношении пассажиров.

g) Рекомендуемая практика 3.47.6. Договаривающимся государствам следует воздерживаться от наложения штрафов и санкций на эксплуатантов воздушных судов за любые ошибки, вызванные отказом систем, которые могут повлечь за собой непередачу данных или передачу искаженных данных государственным полномочным органам по системам API.

h) Стандарт 3.47.7. Договаривающиеся государства, требующие передачи данных о пассажирах в электронном виде по системе предварительной информации о пассажирах, не требуют представления также пассажирской ведомости на бланке.

В. РЕШЕНИЯ 37-Й АССАМБЛЕИ ИКАО (28 СЕНТЯБРЯ – 8 ОКТЯБРЯ 2010 ГОДА)

A37-17. Сводное заявление о постоянной политике ИКАО, касающейся защиты международной гражданской авиации от актов незаконного вмешательства

В добавлении С "Технические меры по обеспечению безопасности" Ассамблея в пункте 7 постановляющей части призвала Договаривающиеся государства "изучить механизмы обмена информацией, включая использование сотрудников по связям и дальнейшее применение предварительной информации о пассажирах (API), которая предоставляется авиакомпаниями для сокращения риска для пассажиров при обеспечении защиты неприкосновенности частной жизни и гражданских свобод".

В Декларации по авиационной безопасности Ассамблея признала необходимость повышения авиационной безопасности во всем мире и призвала государства-члены предпринять действия для расширения международного сотрудничества в целях противодействия угрозам гражданской авиации путем, в том числе, содействия "более широкому использованию механизмов сотрудничества между государствами-членами и отраслью гражданской авиации... с целью... раннего обнаружения угроз безопасности гражданской авиации и распространении информации о них, в том числе путем сбора и передачи предварительной информации о пассажирах... в качестве дополнительной меры обеспечения безопасности, при одновременном обеспечении защиты личной жизни и гражданских свобод пассажиров".

A37-20. Сводное заявление о постоянной политике ИКАО в области воздушного транспорта

В разделе III *"Деятельность и сотрудничество в области упрощения формальностей на национальном и международном уровнях"* добавления D "Упрощение формальностей" Ассамблея отметила, что сотрудничество между Договаривающимися государствами и различными национальными и международными организациями, занимающимися вопросами упрощения формальностей, "стало крайне необходимым с учетом количественного роста нестандартизированных систем обмена данными о пассажирах, что может отрицательно сказаться на жизнеспособности отрасли воздушного транспорта". Поэтому Ассамблея призвала Договаривающиеся государства при использовании своих систем электронного обмена данными "обеспечивать соответствие их требованиям к данным о пассажирах международным стандартам, принятым для этой цели соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций".

— КОНЕЦ —