Международная организация гражданской авиации

ATConf/7-WP/33[1]
23/9/26
(Information paper)

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
3.1 Усиление регуляторного надзора и развитие институциональной базы

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В ЦЕЛЯХ УПРОЩЕНИЯ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ ДЛЯ ПАССАЖИРОВ

(Представлено Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА))

КРАТКАЯ СПРАВКА

По мере дальнейшего роста международных пассажирских перевозок программы сбора данных о пассажирах приобретают всё большее значение для государств, стремящихся обеспечить сбалансированное решение задач в области безопасности, упрощения формальностей и экономического развития. Дальнейший успех зависит от создания надёжной правовой базы, эффективных структур управления, соблюдения государствами согласованных на международном уровне стандартов и конструктивного сотрудничества между государствами и отраслью. Предварительная информация о пассажирах (API) и запись о пассажирах (PNR) стали фундаментальными компонентами современных систем пограничного контроля. В настоящем документе освещаются актуальные данные о результатах деятельности по упрощению формальностей для пассажиров, регулирующие эту деятельность стандарты, а также конкретные требования, с которыми авиакомпании сталкиваются при обработке особых категорий пассажиров, например, с пассажирами, которым отказано во въезде (INAD).

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Международный воздушный транспорт является важнейшим стимулирующим фактором глобальной связанности, экономического развития, туризма, торговли и перемещения людей через границы. По мере развития международной мобильности, государства сталкиваются со всё большими трудностями в обеспечении баланса между упрощением формальностей и обеспечением безопасности границ, управлением миграцией и эксплуатационной эффективностью. Ожидается, что эти проблемы усугубятся, поскольку к 2040 году число пассажиров, как ожидается, удвоится.

1.2 При реализации политики по упрощению формальностей для пассажиров государства все больше зависят от авиаперевозчиков, которые должны выполнять такие оперативные функции, как передача данных о пассажирах и проверка проездных документов, а также обеспечивать соблюдение других требований к въезду перед посадкой. Программы сбора

[1] Версии документа на русском, английском, арабском, испанском, китайском и французском языках предоставлены ИАТА.

данных о пассажирах, в частности системы предварительной информации о пассажирах (API) и записей о пассажирах (PNR), стали важными инструментами для контроля за пересечением границ, обеспечения безопасности и упрощения формальностей.

1.3 Во многих юрисдикциях авиакомпании сталкиваются с растущей финансовой, эксплуатационной и репутационной ответственностью за выполнение некоторых функций, таких как определение допустимости пересечения границы, в отношении которых у них нет юридических полномочий и, в большинстве случаев, нет предварительной информации[2].

1.4 Укрепление сотрудничества между государствами и заинтересованными сторонами отрасли напрямую способствует достижению целей Конвенции о международной гражданской авиации (Чикагская конвенция) и Приложения 9 "Упрощение формальностей" путем обеспечения безопасности границ, эффективного движения пассажиропотоков, международного сотрудничества и устойчивого развития международного воздушного транспорта. Оно также поддерживает усилия государств по управлению законной миграцией безопасным, упорядоченным и предсказуемым образом в соответствии с национальными законами и международными обязательствами.

2. ОБСУЖДЕНИЕ

2.1 Программы сбора данных о пассажирах, в частности системы данных API и PNR, стали важными инструментами для контроля за пересечением границ, обеспечения авиационной безопасности и управления миграцией. Эти программы позволяют властям проводить оценку рисков, повышать осведомленность о ситуации и облегчать передвижение правопослушных путешественников.

2.2 Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) и входящие в неё авиакомпании поддерживают внедрение систем данных API и PNR в качестве ключевых факторов, обеспечивающих безопасное и эффективное управление границами. Их эффективность зависит от прозрачного и юридически обоснованного внедрения, технической совместимости и соответствия международным стандартам.

2.3 По мере того как всё больше государств внедряют или расширяют программы сбора данных о пассажирах, укрепление регулирующей основы и содействие международной гармонизации будут приобретать всё большее значение для предотвращения фрагментации, содействия соблюдению требований и поддержки функциональной совместимости на глобальном уровне. Цифровая трансформация открывает важные возможности для усиления упрощения формальностей и пограничного контроля. Более широкое внедрение совместимых цифровых решений может повысить точность оценки допустимости пересечения границы, сократить число случаев отказа во въезде, которых можно избежать, обеспечить управление рисками на основе данных и упростить легитимные поездки, помогая в то же время государствам более эффективно решать проблемы миграции. Внедрение совместимых на глобальном уровне и безопасных цифровых учетных данных, таких как Цифровые проездные документы ИКАО (DTC) и цифровые разрешения на поездки ИКАО (DTA), является основополагающим фактором для модернизации пограничного контроля.

[2] Исследование ИАТА 2025 года (проведенное в период с июня по декабрь 2025 года) показывает, что причины отказа во въезде выходят за рамки традиционных проблем с документацией. Всё чаще эти случаи связаны с такими факторами, как мошенничество, связанное с целью поездки, меняющиеся иммиграционные требования, нарушение правил проезда и транзита, требования, связанные с защитой, а также соображения, касающиеся безопасности или иммиграции, известные только государственным органам. Эти выводы подчеркивают необходимость совместных и основанных на оценке рисков подходов к упрощению формальностей и пограничному контролю, которые обеспечат как управление миграцией, так и эффективное передвижение добросовестных путешественников.

3. РЕГУЛЯТОРНАЯ ФРАГМЕНТАЦИЯ И ОПЕРАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ

3.1 Несмотря на наличие согласованных на международном уровне рамочных положений, сохраняются значительные различия в том, как государства разрабатывают и применяют требования по упрощению формальностей для пассажиров. Эти различия затрагивают программы сбора данных о пассажирах, процедуры проверки документов и используемые цифровые технологии для осуществления пограничного контроля.

3.2 Во многих юрисдикциях авиакомпании обязаны реализовывать государственную пограничную политику, передавая данные о пассажирах и выполняя обязательства по проверке документов. Эти обязательства часто подкрепляются режимами санкций против перевозчиков, предусматривающими наложение штрафных санкций за их несоблюдение.

3.3 При том что авиакомпании признают свою роль в достижении целей пограничного контроля, нормативные требования должны оставаться соразмерными и учитывать эксплуатационные реалии. На практике многие решения о допустимости пересечения границы зависят от информации, процессов оценки или государственных процедур, которые не в полной мере доступны авиакомпаниям в пункте отправления, что приводит к субъективной оценке допустимости персоналом авиакомпании. Власти должны восстановить контроль над своими границами и положить конец делегированию сотрудникам авиакомпании функций пограничного контроля.

3.4 Таким образом, для уменьшения правовой неопределенности, улучшения результатов соблюдения нормативных требований и укрепления сотрудничества между правительствами и отраслью необходима бóльшая согласованность в вопросах регулирования.

3.5 Совершенствование совместимых, безопасных и основанных на оценке риска систем упрощения формальностей

3.5.1 Будущее процесса упрощения формальностей для пассажиров зависит от эффективной интеграции данных, технологий и нормативно-правовой базы. ИАТА призывает государства внедрять безопасные, автоматизированные и основанные на оценке рисков решения для работы с пассажирами, включая использование биометрических данных и цифровых систем для путешествий. Такие технологии могут улучшить пропускную способность, повысить точность работы и позволить более эффективно распределять ресурсы для пограничного контроля.

3.5.2 Внедрение этих технологий должно сопровождаться соответствующими мерами безопасности для обеспечения конфиденциальности, защиты данных, открытости и общественного доверия.

3.5.3 Для получения максимальной пользы следует разрабатывать цифровые инициативы по упрощению формальностей с использованием согласованных на международном уровне стандартов и совместимых архитектур. Это поможет избежать появления фрагментированных национальных систем, которые создают дополнительные сложности для путешественников и участников отрасли, ограничивая при этом широкие преимущества упрощения формальностей.

3.6 Укрепление сотрудничества между государствами и отраслью

3.6.1 Упрощение формальностей для пассажиров достигается благодаря сотрудничеству между правительствами, авиакомпаниями и аэропортами. Расширенный диалог между государствами и отраслью необходим для обеспечения того, чтобы нормативно-правовая база оставалась целесообразной, масштабируемой и способной поддерживать рост трафика в будущем.

Подходящей платформой для этого являются Национальные программы упрощения формальностей на воздушном транспорте (NATFP) (Стандарт 8.13 Приложения 9 ИКАО).

3.6.2 Многостороннее и региональное сотрудничество также играет важнейшую роль в содействии согласованному внедрению стандартов ИКАО, уменьшении фрагментации и предоставлении всем государствам возможности воспользоваться преимуществами инициатив по модернизации независимо от уровня их технического или финансового потенциала.

3.6.3 Расширение сотрудничества между государствами по вопросам, касающимся документации, проверки личности, транзитных процедур, процессов возврата, способствовало бы более эффективному упрощению формальностей, особенно в отношении конкретных оперативных случаев, таких как работа с пассажирами, которым отказано во въезде.

4. ВЫВОДЫ

4.1 Программы сбора данных о пассажирах, решения для цифровой идентификации, цифровые разрешения на поездки, государственные цифровые туристические платформы и совместимые системы упрощения формальностей становятся все более важными компонентами современных стратегий управления пограничным контролем и упрощения формальностей для пассажиров. При внедрении в соответствии со Стандартами и Рекомендуемой практикой (SARPS) ИКАО, техническими характеристиками и передовой международной практикой они могут укрепить безопасность границ, упростить легитимные поездки, обеспечить безопасную и упорядоченную миграцию и внести вклад в устойчивое развитие международного воздушного транспорта.

4.2 Реализация этих преимуществ требует тесного сотрудничества между государствами, отраслью, ИКАО и региональными организациями. Скоординированный подход, основанный на международных стандартах, эффективном управлении, обмене информацией и консультациях с заинтересованными сторонами, может помочь обеспечить безопасность, совместимость и эксплуатационную эффективность программ упрощения формальностей для пассажиров.

4.3 Для достижения целей, определённых Дохинской декларацией об упрощении формальностей на международном воздушном транспорте, следует уделять больше внимания разработке практических руководств и материалов по внедрению, которые помогут государствам в достижении согласованного применения SARPS, содержащихся в Приложении 9, уменьшении фрагментации нормативной базы и содействии функциональной совместимости между юрисдикциями. Такие усилия помогли бы решить проблемы, которые в настоящее время не решаются с помощью существующих технических методов работы, и оказали бы ощутимую поддержку государствам, осуществляющим инициативы по модернизации.

4.4 Дальнейшее наращивание потенциала также будет иметь важное значение. Региональные рабочие встречи, проводимые совместно ИКАО и ИАТА, форумы по внедрению и программы технической помощи обеспечат эффективный механизм обмена передовым опытом, укрепления институционального потенциала и ускорения внедрения совместимых систем API, PNR, цифровых идентификационных данных и решений для управления границами по всему миру.

4.5 Укрепляя сотрудничество, продвигая согласованное внедрение технологий и инвестируя в практическое руководство и институциональный потенциал, государства, ИКАО и отрасль могут усовершенствовать системы упрощения формальностей для пассажиров, которые помогают в достижении целей национальной политики, а также обеспечивают непрерывный рост, связность и устойчивость международного воздушного транспорта.

— КОНЕЦ —