



ДВЕНАДЦАТОЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОЕ СОВЕЩАНИЕ ПО УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ (FAL)

Каир (Египет), 22 марта – 2 апреля 2004 года

Пункт 2 повестки дня. Упрощение формальностей, защита проездных документов и формальности пограничного контроля

Пункт 2.4 повестки дня. Предварительная информация о пассажирах (API)

ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПАССАЖИРАХ (API)

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

В ряде государств, где были введены системы API, они оказались весьма успешным средством упрощения формальностей и повышения эффективности систем пограничного контроля. С учетом недавних событий, вызвавших повышенный интерес к изучению API как меры безопасности, в настоящем документе рассматриваются соответствующие вопросы упрощения формальностей и Договаривающимся государствам предлагается рассмотреть и обновить политику и доктрину ИКАО.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 Интерес ИКАО к системам API вытекает из требований Чикагской конвенции о том, чтобы Договаривающиеся государства предотвращали не вызванные необходимостью задержки путем упрощения формальностей пограничного контроля и принимали на международном уровне стандартные таможенные и иммиграционные процедуры.¹ Кроме того, недавние события показали, что национальные программы выдачи и защиты проездных документов, а также эффективность систем досмотра в борьбе с контрабандой и незаконной миграцией могут оказывать существенное влияние на безопасность гражданской авиации.

1.2 С другой стороны, в нынешней обстановке усиления мер контроля безопасности применение технических средств и современных научных методов управления системами контроля в целях облегчения пассажиропотоков приобретает все более важное значение. Рост заторов и увеличение времени оформления в результате внезапного введения незнакомых процедур способны снизить безопасность, поскольку вызванной путаницей и беспорядком могут воспользоваться лица, стремящиеся уклониться от проверки.

1.3 Предложение о "предварительной идентификации пассажиров" впервые было внесено в ИКАО на 10-м Специализированном совещании по упрощению формальностей (FAL/10) в

¹ Статья 22 "Упрощение формальностей" и статья 23 "Таможенные и иммиграционные процедуры".

1988 году. К 1995 году программы API действовали в трех государствах, и на совещании FAL/11 была принята новая Рекомендуемая практика. Самый последний текст данного положения в 11-м издании Приложения 9 гласит:

*"3.34 **Рекомендуемая практика.** Там, где это целесообразно, Договаривающимся государствам следует вводить систему предварительной информации о пассажирах, которая предусматривает сбор некоторых паспортных или визовых данных до вылета, передачу их с помощью электронных средств своим государственным полномочным органам и проведение анализа таких данных в целях управления риском до прибытия, с тем чтобы ускорить оформление. В целях сокращения продолжительности регистрации следует использовать машиночитывающие устройства, принимающие информацию, внесенную в машиночитываемые проездные документы. При определении передаваемой информации для установления личности пассажиров Договаривающимся государствам следует требовать представления только той информации, которая указывается в машиночитываемых зонах паспортов и виз, отвечающих техническим требованиям, содержащимся в документе Дос 9303 (серия) "Машиночитываемые проездные документы". Следует обеспечивать, чтобы вся требуемая информация соответствовала техническим требованиям к форматам сообщений UN/EDIFACT PAXLST."*

2. РАЗРАБОТКА ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ

2.1 Концепция API первоначально разрабатывалась с учетом потребностей таможенных служб некоторых государств и с целью решению проблем, связанных с оборотом наркотиков и прочими угрозами национальной безопасности. В связи с большой ролью авиационной отрасли в системе передачи данных Всемирная таможенная организация (ВТО) в сотрудничестве с Международной ассоциацией воздушного транспорта (ИАТА) разработала для таможенных администраций ряд основных принципов, касающихся технических аспектов API, эксплуатационных затрат и выгод, а также факторов, имеющих отношение к планированию системы API. Основные принципы призваны помочь администрациям определить место API среди всех мер по упрощению формальностей, которые государствам следует применять при осуществлении стратегии обслуживания пассажиров. ИКАО участвовала в разработке первоначального документа об основных принципах, который включает технические требования к машиночитываемым паспортам (Дос 9303). В 2002 году этот документ был пересмотрен и обновлен ВТО при содействии ИКАО и ИАТА.

3. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА ГРУППОЙ ЭКСПЕРТОВ ПО УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

3.1 На 4-м совещании (2–5 апреля 2002 года) Группа экспертов по упрощению формальностей рассмотрела последние изменения, касающиеся API, а также возможность пересмотра существующей Рекомендуемой практики Приложения 9 и инструктивного материала ИКАО по данному вопросу. Предварительным результатом дискуссии Группы экспертов стала рекомендация о том, что внедрение систем API должно оставаться факультативным для государств, однако в отношении тех государств, которые предпочитают или могут предпочесть иметь такую систему, соблюдение элементов данных и формата сообщений PAXLST должно быть обязательным. Последнее требование считается исключительно важным для обеспечения глобальной интероперабельности и будущей взаимосвязи систем API участвующих государств.

3.2 Кроме того, Группа экспертов пришла к заключению, что ценность API состоит прежде всего в использовании ее в качестве меры упрощения формальностей, признав, однако, что являясь средством выявления возможных проблем до прибытия, она повышает безопасность в целом. Безопасность может быть побудительным мотивом для выделения государственных ресурсов на

совершенствование процессов досмотра, однако безопасность не поддается измерению. Вместе с тем успех программы API можно и следует определять по степени повышения эксплуатационной эффективности и уменьшения заторов в аэропортах.

3.3 Кроме того, API считается ценным инструментом и неотъемлемой частью системы организации пограничного контроля, однако это не означает, что она является тотальной системой, которая может делать все. Прочие разрабатываемые ИКАО меры, направленные на повышение эффективности и действенности, включают в себя широкое применение во всем мире машиносчитываемых паспортов и виз, разработку электронных виз, подтверждение личности с помощью биометрии и переход на автоматическую систему регистрации въезда/выезда вместо использования карточек посадки/высадки. Эти меры, несмотря на их связь с системой, к ней не относятся.

3.4 В конечном итоге Группа экспертов согласилась со следующими конкретными рекомендациями, касающимися разработки инструктивного материала ИКАО по API:

- a) инструктивный материал ИКАО следует посвятить изучению возможностей применения API для целей иммиграционных и карантинных служб и служб авиационной безопасности (AVSEC) в дополнение к таможенным целям;
- b) API должна быть частью общего системного подхода к организации пограничного контроля, который охватывает выдачу машиносчитываемых паспортов и виз, в том числе электронных виз, замену карточек посадки/высадки автоматическими записями данных при въезде/выезде и взаимодействие с системами API других участвующих государств;
- c) ИКАО следует подчеркнуть цели API в области упрощения формальностей и оценивать деятельность программы по достигнутым успехам в повышении эксплуатационной эффективности и уменьшении заторов в аэропортах.

4. ВКЛАД ИКАО В РАЗРАБОТКУ ОСНОВНЫХ ПРИНЦИПОВ API

4.1 С учетом вышеизложенных соображений и на фоне новых инициатив, предпринимаемых различными государствами с целью внедрения или изменения собственных систем, ИКАО выразила ВТО свою обеспокоенность по поводу тенденции администраций к отклонению от согласованных стандартов. В частности, она полагает, что применение отдельными государствами требований в отношении данных сверх требований, указанных в первоначальном документе об основных принципах, подрывает жизнеспособность API как стандартной системы, установленной на международном уровне. А именно, элементы данных, которые не могут быть взяты при помощи электронных средств из информационной системы авиакомпания или с машиносчитываемой зоны (МСЗ) проездного документа, неоправданно повысят стоимость эксплуатации системы. Особенно сомнительными являются предлагаемые элементы, не имеющиеся ни в каком официальном документе, сбор которых существенно уменьшит все ранее полученные выгоды упрощения формальностей. Например, "страна проживания" и "полный адрес" являются субъективными данными, которые не поддаются проверке и не могут быть подтверждены иногда даже самим пассажиром. Неавтоматизированный сбор таких элементов данных допустим на основе устной информации, получаемой от пассажира, увеличит необходимо для регистрации время до неприемлемого уровня.

4.2 Бремя сбора дополнительных элементов данных вручную, неизбежные задержки и системные проблемы, обусловленные увеличением загрузки, связанной с обработкой данных, возможно вызовут отрицательную реакцию на API и вполне могут отбить у других стран охоту внедрять систему. В лучшем случае перенасыщенность техническими требованиями к API будет сковывать усилия по распространению системы, ибо стоимость ее внедрения станет неприемлемой. В

международном сообществе, где установление стандартов зависит от консенсуса, а для успешной работы нужны целеустремленные партнеры, требования к системе должны оставаться простыми, чтобы результаты были достижимы.

4.3 Не следует полагать, что API может быть преобразована в самостоятельную систему безопасности путем простого увеличения объема обмениваемых данных или путем ее построения таким образом, чтобы она *заблаговременно* предоставляла все данные, которые могли бы быть проанализированы в процессе проверки. В интересах обеспечения дальнейшего успеха и распространения API во всем мире настоятельно рекомендуется, чтобы требования о представлении данных по-прежнему ограничивались той информацией, которая может быть снята с машиночитываемых проездных документов или получена из других информационных систем, не прибегая к ручным процедурам.

4.4 Общеизвестно, что глобальное соглашение о передаче сообщений по системе API должно учитывать различные законодательные требования заинтересованных государств. Однако это не означает, что все страны непременно должны включать все из этих требований в свои национальные планы внедрения системы. Для целей определения международных технических требований основные обязательные данные должны охватывать минимальное количество элементов, необходимых для идентификации пассажира, его проездного документа, полета или поездки.

4.5 Хотя синтаксическая структура UN/EDIFACT в настоящее время признана в качестве практического средства обмена данными API между участвующими перевозчиками и государствами, возможность использования метода форматирования данных на основе языка XML и таких современных технологий связи, как Интернет, системы, базирующиеся на персональных компьютерах, и радиотехнические устройства, также должна быть изучена в рамках определения альтернативных стратегий глобального обмена данными. Кроме того, следует изучить все возможности создания более простых систем.

4.6 Наконец, ИКАО рекомендует, чтобы в будущих конфигурациях систем пограничного контроля на основе API учитывалось развертывание биометрической технологии с целью оказания помощи в установлении и подтверждении личности пассажиров.

5. ДЕЙСТВИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННОГО СОВЕЩАНИЯ

5.1 Специализированному совещанию предлагается принять следующие рекомендации:

Рекомендация А-xxxx.

Рекомендуется изменить Рекомендуемую практику 3.34 и включить новый Стандарт, сформулировав следующим образом:

3.34 Рекомендуемая практика. Там, где это целесообразно, Договаривающимся государствам следует вводить систему предварительной информации о пассажирах, которая предусматривает сбор некоторых паспортных или визовых данных до вылета, передачу их с помощью электронных средств своим государственным полномочным органам и проведение анализа таких данных в целях управления риском до прибытия, с тем чтобы ускорить оформление. В целях сокращения продолжительности регистрации следует использовать машиночитывающие устройства, принимающие информацию, внесенную в машиночитываемые проездные документы. ~~При определении передаваемой информации для установления личности пассажиров Договаривающимся государствам следует требовать представления только той информации, которая указывается в машиночитываемых зонах паспортов и виз, отвечающих техническим требованиям, содержащимся в документе Doc 9303 (серия) "Машиночитываемые~~

~~проездные документы". Следует обеспечивать, чтобы вся требуемая информация соответствовала техническим требованиям к форматам сообщений UN/EDIFACT PAXLST.~~

3.34.1 При определении передаваемой идентификационной информации о пассажирах Договаривающиеся государства требуют представления только элементов данных, имеющих в машиночитываемой форме в проездных документах, отвечающих техническим требованиям, содержащимся в документе Дос 9303 (серия) "Машиночитываемые проездные документы". Вся требуемая информация соответствует техническим требованиям к форматам сообщений UN/EDIFACT PAXLST.

Рекомендация В-xxxx.

Договаривающимся государствам, планирующим введение новых или усовершенствованных систем API, настоятельно рекомендуется согласовывать свои требования в отношении данных в рамках стандартных наборов данных, совместно установленных ИКАО, ВТО и ИАТА, в интересах обеспечения глобальной интероперабельности.

– КОНЕЦ –