



МЕЖДУНАРОДНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОЙ АВИАЦИИ

A35-WP/107¹

EX/39, EC/18

24/08/04

Revised

25/09/04

English, French,
Spanish, Russian
and Arabic only

35-Я СЕССИЯ АССАМБЛЕИ

ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЙ КОМИТЕТ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ

Пункт 14 повестки дня. **Авиационная безопасность**
Пункт 29 повестки дня. **Упрощение формальностей**

S.A.F.E. – СТРАТЕГИЯ ВСЕМИРНОЙ ТУРИСТСКОЙ ОРГАНИЗАЦИИ В ОБЛАСТИ УСИЛЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И ДАЛЬНЕЙШЕГО УПРОЩЕНИЯ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ (S.A.F.E.)

(Представлено Всемирной туристской организацией)

АННОТАЦИЯ

Ассамблее предлагается:

принять к сведению мнение Всемирной туристской организации (ВТО) о необходимости интеграции упрощения формальностей с обеспечением безопасности, сокращения поводов для раздражения у лиц, совершающих поездки, сдерживания расходов на обеспечение безопасности и содействия сокращению бремени затрат развивающихся стран на обеспечение безопасности;

принять к сведению деятельность ВТО в области защиты, безопасности и упрощения формальностей для туристов и гармоничную эволюцию этих усилий в стратегию S.A.F.E. и

согласиться с тем, что ИКАО следует рассмотреть совместно с ВТО возможности расширения сотрудничества в области обеспечения безопасности и упрощения формальностей, как это отмечается в настоящем документе.

Решение Ассамблеи содержится в п. 25.

¹ Тексты на английском, арабском, испанском, русском и французском языках представлены ВТО.

ВВЕДЕНИЕ

1. Туризм² стал заметной мишенью актов терроризма, сопровождающихся серьезными экономическими издержками и ужасными социальными последствиями. Текущая угроза терроризма является все более заметным элементом мировой туристской ситуации на фоне прочих преступлений и правонарушений, которым по-прежнему подвергаются туристы. В то же время, несмотря на временные откаты, рост туристского сектора в долгосрочной перспективе широко признается, особенно на формирующихся и менее развитых рынках. Задача состоит в том, чтобы создать более действенные глобальные системы обеспечения безопасности, облегчая при этом туристские потоки, уважая достоинство туристов и обеспечивая всем и в особенности беднейшим странам возможность активного участия в этих системах в плане квалифицированных людских ресурсов, технологии и финансов.

2. Существует ярко выраженный синергизм между авиацией и туризмом. Глобальные тенденции в статистике международных туристов (регистрируемые ВТО) тесно взаимосвязаны с численностью международных пассажиров (регистрируемой ИКАО), хотя в последнее десятилетие рост прибытий туристов опережает рост объема пассажирских перевозок. Благодаря спросу на деловой туризм и расширению рынков досуга были открыты и поддерживаются многие воздушные трассы. И наоборот, другие авиационные маршруты, особенно обслуживаемые чартерными и низкобюджетными перевозчиками, генерируют новые потоки туристов. Для бедных стран наличие качественного экономичного авиасообщения является важнейшей предпосылкой для экспортного роста туризма³.

3. Благодаря этому синергизму поездки и туризм стали сегодня крупным экономическим сектором мировой экономики. Туризм непосредственно и косвенно обеспечивает более значительную долю ВВП, рабочих мест и инвестиций, чем большинство других отраслей. Это особенно справедливо в отношении развивающихся стран и стран с формирующимся рынком, где туризм является основой сектора услуг и особенно эффективным стимулом установления равенства полов, обеспечения занятости молодежи, возрождения сельских районов, сохранения культуры и охраны природы.

4. Таким образом, серьезные нарушения безопасности в авиации и туризме не только влекут человеческие трагедии, но и имеют более широкие последствия для мировой экономики и в частности для экономики многих развивающихся стран.

5. Значительное большинство актов незаконного вмешательства в функционирование гражданской авиации затрагивает туристов в качестве пассажиров. Кроме того, пассажиры авиалиний часто оказываются прямой мишенью терактов в стенах туристских объектов и вне аэропортов. В то же время, обеспечение быстроты движения пассажирского потока через границы и аэропорты имеет важное значение с точки зрения как авиации, так и туризма. Поэтому ВТО широко поддерживает программы ИКАО в области обеспечения безопасности и упрощения формальностей. В этой связи, ВТО, всецело поддерживая заявление Конференции ИКАО на

² Деловые и развлекательные поездки и сопутствующие услуги для путешествующих в пунктах выезда и назначения.

³ По этой причине ВТО предложила последней Всемирной конференции по воздушному транспорту концепцию “Важных маршрутов развития туризма” (ETDR) в качестве механизма оказания поддержки воздушного сообщения с бедными странами с целью стимулирования их экспорта туристских услуг. В настоящее время это предложение изучается ИКАО и ВТО.

уровне министров по безопасности воздушного транспорта, состоявшейся в феврале 2002 года, хотела бы обратить особое внимание на следующие основные моменты:

- обеспечить максимально экономичное претворение в жизнь мер безопасности, чтобы избавить гражданскую авиацию от неоправданного бремени;
- обеспечить, насколько это возможно, чтобы меры безопасности не нарушали или не затрудняли движение пассажиров, грузов, почты или самолетов;
- обеспечить объективную реализацию мер безопасности, исключаящую дискриминацию по признаку пола, расы, религии или гражданства;
- восстановить доверие общественности к воздушному транспорту и добиться оживления в авиатранспортном секторе.

6. ВТО выступает за установление значительно более тесной связи между безопасностью и упрощением формальностей в национальных и региональных стратегиях в области воздушного транспорта и туризма. По мнению ВТО, более тесное сотрудничество между ней и ИКАО в этих вопросах могло бы способствовать усилению мер безопасности, дальнейшему упрощению формальностей и сдерживанию расходов, особенно в беднейших развивающихся странах. В действительности же, несмотря на торжественные заявления и благие намерения издержки провайдеров туруслуг и самих туристов растут; в упрощении формальностей наблюдаются ухудшения, а бедные страны рискуют отстать еще больше в единственном экономическом секторе, где у них больше всего перспектив вырваться из ловушки нищеты.

СДЕРЖИВАНИЕ РАСХОДОВ И ДЕЙСТВИЯ РАЗДРАЖАЮЩИХ ФАКТОРОВ

7. По вопросу издержек ВТО считает, что обеспечение безопасности входит в конечном счете в обязанности правительств и что расходы на эти цели не должны ложиться чрезмерным бременем на туризм. Эти взгляды отражают подход ИКАО к воздушному транспорту. Положительным шагом вперед является принятие Советом ИКАО в июне 2004 года дополнения к документу ИКАО *Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services* ("Меры политики в отношении сборов с аэропортов и аэронавигационных служб" (документ ИКАО Doc 9082) в том смысле, что "С гражданской авиации не должна взиматься плата за какие бы то ни было расходы на такие общие функции обеспечения безопасности, исполняемые государствами, как общая полицейская служба, сбор разведывательных данных и национальная безопасность"; ВТО также поддерживает существующие инструктивные материалы относительно платы за обеспечение безопасности, содержащиеся в "Мерах политики ИКАО" (п. 29 документа 9082) и с удовлетворением отмечает, что ИКАО продолжит в первоочередном порядке работу в области распределения и возмещения издержек, связанных с мерами авиационной безопасности (A35-WP/10, EC/2). Дополнительные расходы со стороны туристов окажут сдерживающее воздействие на туристский поток и на многих рынках, где туризм отличается высокой ценовой эластичностью, могут привести к сокращению общих доходов и сопутствующих налоговых поступлений от туризма.

8. ВТО особенно обеспокоена бременем расходов на новые меры безопасности для развивающихся стран. Бедные страны, которые несут огромное бремя задолженности и должны покрывать расходы на первичное медико-санитарное обслуживание, санитарию, продовольствие и образование, не должны принуждаться брать на себя дополнительное бремя расходов на безопасность с целью соблюдения международных стандартов, к которым в обычных условиях они бы не стремились. С этим связаны два аспекта: во-первых, затраты на установку,

эксплуатацию и обслуживание технических средств безопасности, а также подготовку персонала; во-вторых, расходы на подготовку и обработку машиночитываемых, а в дальнейшем дополненных биометрической информацией проездных документов.

9. Что касается технических средств безопасности, то необходимо обеспечить соблюдение минимально высоких стандартов безопасности, а также соответствие используемого механизма условиям, в том числе объему пассажиропотока и относительной стоимости людских ресурсов. Кроме того, для использования технологий и подготовки кадров обычно требуется дефицитная иностранная валюта. В то же время, можно добиться экономии средств за счет эффекта масштаба и прогресса в обеспечении безопасности и упрощении формальностей для туристов в случае использования на туристских объектах и в местах посещения туристами того же механизма, что и в аэропортах.

10. Что касается проездных документов, то в мае 2003 года Авиатранспортный комитет ИКАО утвердил “план” глобального интероперабельного развертывания биометрической технологии для использования в паспортах и других проездных документах с целью машиночитываемого документирования, которое может стать важным шагом вперед в достижении надлежащего равновесия между ускорением пассажиропотоков и текущими потребностями в области обеспечения безопасности. В соответствии с этим “планом” в апреле 2010 года Отдел по упрощению формальностей ИКАО рекомендовал принять новые стандарты и рекомендуемые практики, в том числе стандарт, предусматривающий переход всех государств к апрелю 2010 года на выпуск только машиночитываемых паспортов, и рекомендуемую практику включения государствами биометрических данных в машиночитываемые паспорта, визы и другие официальные проездные документы. В июне 2004 года ИАТА приняла параллельное решение с требованием о переходе к концу 2007 года к выпуску исключительно электронных авиабилетов.

11. ВТО в целом поддерживает этот процесс и полагает, что, как и в случае с приборами безопасности, некоторые государства могут получить экономический эффект, охватив концепцией интероперабельности машинного считывания и биометрической технологии круизные суда (где биометрия уже используется при возвращении пассажиров на борт судна во время транзитных остановок), а также туристские объекты и центры на своей территории. Это облегчит нагрузку на администрацию, а также упростит туристам поездку. В этой связи практически отсутствует информация относительно целесообразности и стоимости использования биометрической технологии в машиночитываемых проездных документах отдельных государств, особенно в развивающихся странах с незначительными туристскими потоками и ограниченными ресурсами (чья авиалинии также понесут издержки при переходе полностью на электронные билеты).

12. ВТО считает, что для содействия широкому внедрению и “обеспечения максимально экономичного претворения в жизнь мер безопасности” было бы крайне полезно распространить среди туристских и авиационных ведомств какие-то индикативные указания и сметные цифры по биометризации машиночитываемых проездных документов. При наличии такой информации можно было бы предпринять шаги с целью выделения средств и создания потенциала в бедных странах с одновременной доработкой предлагаемой рекомендуемой практики ИКАО о включении в стандарт биометрических данных, что способствовало бы, таким образом, продвижению концепции минимального уровня безопасности во всем мире.

13. В отсутствие согласованной реализации в международных масштабах существует опасность создания многоуровневого и дискриминационного пограничного контроля, который будет зависеть не обязательно от восприятия риска, связанного с тем или иным пассажиром (что составляет цель предложения отдела по упрощению формальностей ИКАО о превращении действующей рекомендуемой практики в стандарт), а от того, являются ли паспорта машиносчитываемыми, позволяют ли они вносить биометрическую информацию, а также требуется ли виза.

14. С одной стороны, иностранцы, не нуждающиеся в визах и имеющие машиносчитываемые и биометризованные проездные документы, будут проходить ускоренное оформление; с другой стороны, иностранцы, обязанные получать визы и не располагающие улучшенными проездными документами, будут сталкиваться не только с возрастающими сегодня неудобствами и задержками при обращении за визой в консульство или посольство в стране происхождения (или часто в иной стране), но и существенным раздражением и задержками при пограничном оформлении по прибытии в страну назначения. Кроме того, машиносчитываемость документов и их "биометрическая продвинутость" не облегчат пересечения границ стран, которые не обладают способностью считывать и анализировать соответствующие данные.

15. Имеется два последних аспекта в вопросе виз и сопутствующих мер контроля, которые часто недооцениваются – это легкость получения виз для лиц, совершающих поездки на законных основаниях, и эффект от рекомендаций для путешественников. Эти факторы могут сказываться на качестве ощущений туристов, служить препятствием для роста туристского (и авиационного) потока и иметь особо отрицательные последствия для бедных стран. Как отмечается более подробно ниже, по мнению ВТО, усиление безопасности и в особенности использование технологии призваны способствовать упрощению формальностей (например, с помощью заблаговременной информации о пассажирах и электронных виз) и стимулированию путешествий в безопасные пункты назначения. Это подразумевает упрощенный порядок выдачи виз (или предпочтительно отмену требования о получении виз) и составление адресных точных и постоянно обновляемых рекомендаций для лиц, совершающих поездки (для распространения которых может использоваться Интернет). И в этом деле развивающиеся страны нуждаются в поддержке.

S.A.F.E.

16. ВТО считает, что с точки зрения как туристов, так и отраслевых и государственных учреждений необходим больший упор на объединение безопасности и упрощения формальностей для туристов в пограничном, трансграничном и внеграницном контексте. Упрощение формальностей должно являться неотъемлемой частью как строения, так и функционирования технических средств и процедур обеспечения безопасности. С учетом этого, Организация, обобщив и опираясь на продолжительный и обширный опыт в сфере защиты, безопасности и упрощения формальностей в туризме, недавно провозгласила стратегию под сокращенным названием S.A.F.E. – *усиление безопасности и дальнейшее упрощение формальностей.*

17. ВТО содержит *Сеть по вопросам защиты и безопасности и целевую группу по туризму* для оказания странам, турцентрам, персоналу турсектора и потребителям содействия в решении проблем защиты и безопасности в сфере туристской деятельности. В 1991 году Генеральная ассамблея ВТО, отталкиваясь от нескольких предыдущих заявлений по туризму 1980 года приняла *Рекомендуемые меры по безопасности туризма* и предложила государствам

осуществлять их в соответствии с процедурами, установленными их собственным законодательством и нормативными положениями. Во избежание искусственного разграничения и для обеспечения комплексного подхода *Рекомендуемые меры по безопасности туризма* на практике охватывают безопасность и упрощение формальностей, а также вопросы безопасности в узком понимании (например, противопожарные меры, безопасность пищевых продуктов, требования в отношении санитарии и гарантии по охране окружающей среды). После 1991 года Организация подготовила несколько аналогичных руководящих документов, в том числе руководство по защите и безопасности туристов, а в 2003 году – *Руководящие принципы для туристической индустрии в условиях кризиса*. В настоящее время Организация разрабатывает модель для *безопасных туристических центров в контексте упрощения формальностей* и некоторые *рекомендации по ответственному составлению предупреждений для лиц, совершающих поездки*. Что касается рекомендаций для путешественников, то ВТО хотела бы выразить свое удовлетворение по поводу сотрудничества в апреле 2004 года в Отделе ИКАО по упрощению формальностей, повлекшего принятие рекомендации (В/2), которую Совет ИКАО рекомендовал государствам-членам ИКАО принять к сведению.

18. После событий 11 сентября 2001 года и усиливающейся обеспокоенности по поводу потенциальных терактов и вытекающей необходимости укрепления безопасности при надлежащем упрощении формальностей, вышеуказанные документы перерабатываются в базовые ориентиры, которые могут использоваться при осуществлении во всем мире на более долгосрочной и непрерывной основе стратегии обеспечения безопасности в условиях упрощения формальностей. Стратегия S.A.F.E. проиллюстрирована в **приложении** к настоящему рабочему документу. Она включает четыре основных элемента:

1. **Установление базовых ориентиров** с целью обеспечения последовательности, актуальности и распространения параметров и руководящих принципов ВТО в отношении защиты/безопасности/упрощения формальностей.
2. **Наращивание потенциала**. С целью создания возможностей для установления наилучшей практики во всем мире в области защиты/безопасности/упрощения формальностей ВТО: а) разработает целевые учебные/подготовительные модули, нацеленные на достижение базовых ориентиров государствами и отраслью и б) в партнерстве с другими учреждениями разработает и профинансирует проекты и оборудование с целью создания возможностей для достижения базовых ориентиров государствами и отраслью.
3. **Оценка результатов деятельности и формулирование коррективных проектов**. В целях обеспечения установления во всем мире лучшей практики в области упрощенной защиты/безопасности/упрощения формальностей, ВТО формирует группу экспертов для проведения в государствах проверок по базовым ориентирам с упором на наименее развитые страны.
4. **Укрепление доверия**. Важным и неотъемлемым элементом S.A.F.E является постоянная рекламная кампания и использование веб-сайта ВТО (www.world-tourism.org) с целью укрепления доверия государственных, туристических субъектов и инвесторов к упрощенной безопасности в туристических центрах.

19. Можно увидеть определенные аналогии между деятельностью ВТО в сфере туризма и деятельностью ИКАО в гражданской авиации. В частности, ИКАО

институционализировала “базовые ориентиры” в форме Стандартов и Рекомендуемой практики (SARPS) в Приложении 9 – *Упрощение формальностей* и приложении 17 – *Безопасность* к Чикагской конвенции, а также Руководства по *машиносчитываемым проездным документам*. В случае (частей) Приложения 17, ИКАО проводит проверки в рамках своей Универсальной программы по проведению проверок обеспечения безопасности и добивается принятия мер по устранению выявленных недостатков.

20. В настоящее время ВТО занимается организацией на будущий год трех семинаров по безопасности и упрощению формальностей для министров туризма и ответственных должностных лиц туристских ведомств для соответственно Американского региона, Европы/Ближнего Востока/Африки и Азии/Тихоокеанского; вслед за этим семинарами возможно будет организована всемирная конференция. На указанных мероприятиях будут обсуждены быстро меняющиеся задачи и ответные шаги, оптимальная практика и реализация, интеграция наиболее и наименее передовых систем (с упором на согласованные процессы, укрепление потенциала, передачу технологии и финансирование), общие направления улучшений и вехи реализации. Особый упор будет сделан на инициативы в области безопасности "большой восьмерки" и ООН, инициативы ИКАО и другие инициативы в области транспорта, а также на инициативу S.A.F.E. ВТО. Разумеется, ИКАО будет направлено приглашение.

МЕЖУЧРЕЖДЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ

21. Обеспечение целостной и высококачественной безопасности требует широкого сотрудничества между различными подразделениями правительства и индустрии, на национальном уровне и между соответствующими международными учреждениями. Что касается туризма, то ВТО в ее качестве специализированного учреждения ООН координирует свою деятельность прежде всего с другими организациями ООН под эгидой Комитета ООН по борьбе с терроризмом (UNCTC) и с другими межправительственными учреждениями, как это показано в заключенной в рамку вставке о межучрежденческой координации в конце приложения.

22. По техническим вопросам связи поддерживаются прежде всего с ИКАО и Международной морской организацией. В случае ИКАО существует три комплекса вопросов, представляющих особый интерес:

1. возможное “расширение” использования стандартов авиационной безопасности и их применение на туристских объектах и в туристских центрах;
2. упрощение процесса обеспечения безопасности в аэропортах и
3. упрощение выдачи и обработки проездных документов.

23. По мнению ВТО, в этом контексте могут существовать возможности для сотрудничества и синергизма между двумя специализированными учреждениями в таких областях, как:

- содействие пониманию и реализации Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО;
- упрощение/проверка мер контроля за въездом (например: требований в отношении виз, метода получения, стоимости, времени ожидания; положений о заблаговременной информации о пассажирах, включая вопросы конфиденциальности личной жизни);

- проверки упрощения формальностей в аэропортах; они могли бы включать оценку реализации Стандартов и Рекомендуемой практики ИКАО (которую сама ИКАО сегодня не проверяет) при надлежащем акценте на рекомендованные цели оформлять всех прибывающих пассажиров в течение 45 минут и завершать обязательные формальности, установленные для всех убывающих пассажиров в течение 60 мин, а также более широкая перспектива содействия приятному обслуживанию в аэропортах лиц, совершающих поездки; ВТО уже располагает опытом в этой сфере (включая, например, проведение в феврале 2003 года по просьбе правительства Индонезии всесторонней оценки уровней безопасности и защиты в аэропорту Бали Нгурах Рай);
- разработка учебной документации, курсов и семинаров и взаимодействие в этой связи, а также изыскание ресурсов для укрепления потенциала.

24. ВТО также поддерживает тесное сотрудничество с неправительственными организациями и частным сектором. В сфере авиации в число международных организаций с которыми будет сотрудничать ВТО в вопросах безопасности и упрощения формальностей, входят: Международная авиатранспортная ассоциация IATA; Программа упрощения оформления пассажиров (Simplifying Passenger Programme – SPT), возглавляемая ИАТА, в правление которой уже входит ИКАО; Группа действий по вопросам воздушного транспорта ИАТА (Air Transport Action Group - ATAG); Международный совет аэропортов (Airports Council International - ACI); Международная федерация туроператоров (IFTO); Международная конфедерация студенческого туризма (ISTC); Всемирная федерация ассоциации туристических агентств (UFTAA) и Всемирный совет путешественников и туризма (WTTC).

РЕШЕНИЕ АССАМБЛЕИ

25. Ассамблее предлагается:

- а) принять к сведению деятельность ВТО в области защиты, безопасности и упрощения формальностей для туристов и гармоничную эволюцию этих усилий в стратегию S.A.F.E.;
- б) принять к сведению мнение ВТО о необходимости интеграции упрощения формальностей с обеспечением безопасности и содействия сокращению бремени затрат особенно развивающихся стран на обеспечение безопасности и
- с) согласиться с тем, что ИКАО следует рассмотреть совместно с ВТО возможности расширения сотрудничества в области обеспечения безопасности и упрощения формальностей в соответствии с пп. 22 и 23 выше.

— — — — —

ПРИЛОЖЕНИЕ

S.A.F.E. – УСИЛЕНИЕ БЕЗОПАСНОСТИ И ДАЛЬНЕЙШЕЕ УПРОЩЕНИЕ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ

