



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

КОНФЕРЕНЦИЯ ВЫСОКОГО УРОВНЯ ПО АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ (HLCAS)

Монреаль, 12–14 сентября 2012 года

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

ДАННЫЕ ЗАПИСЕЙ РЕГИСТРАЦИИ ПАССАЖИРОВ (PNR) И ИХ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ АВИАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

(Представлено Секретариатом)

АННОТАЦИЯ

Записи регистрации пассажиров (PNR) являются общим названием записей, осуществляемых эксплантами воздушных судов или их агентами по каждому бронированию, сделанному предполагаемым пассажиром. Государства начали требовать от авиакомпаний предоставлять данные PNR, поскольку эта информация считается важной для оценки уровня угрозы, который может быть определен на основе анализа таких данных, в частности, в рамках борьбы против терроризма. До недавнего времени отсутствовали стандарты передачи технических данных, аналогичные тем, которые предназначены для предварительной информации о пассажирах (API). Однако в начале 2012 года Всемирная таможенная организация (ВТамО), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА) и ИКАО совместно одобрили разработанный ИАТА стандартный формат передачи данных PNRGOV.

Отсутствие единообразия в системах PNR может отрицательно повлиять на жизнеспособность авиатранспортной отрасли и снизить эффективность использования таких данных в целях, для которых они предназначены. Поэтому необходимо, чтобы государства стандартизировали в глобальном масштабе свои требования к данным и их форматам для электронной передачи данных PNR.

Действия: Конференции высокого уровня предлагается одобрить выводы, изложенные в п. 4.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 В нынешней обстановке усиления контроля в целях безопасности признается, что такие современные средства упрощения формальностей, как система предварительной информации о пассажирах (API), повышают в целом безопасность международной гражданской авиации (см. HLCAS-1/WP/2). В последние годы государства сочли необходимым выйти за рамки требований API и запрашивают дополнительные данные о пассажирах, например, данные записей регистрации пассажиров (PNR). Содержащаяся в PNR информация является более подробной и выходит далеко за рамки той, которая включена в сообщение API.

1.2 Информация PNR формируется на основе данных, поступающих по всем сегментам полета в рамках той или иной поездки. Данные PNR собираются эксплуатантами для коммерческих и эксплуатационных целей при осуществлении авиатранспортного обслуживания.

1.3 Файлы PNR хранятся в системе бронирования авиакомпании. Соответствующие элементы PNR передаются другим эксплуатантам воздушных судов, занятых в предоставлении транспортных услуг, в рамках маршрута, указанного в билете. Различные организации в авиатранспортной отрасли – от туристических агентов и компаний по компьютерному бронированию до эксплуатантов воздушных судов и агентов по оформлению в аэропортах – имеют доступ к информации, содержащейся в отдельных PNR для конкретного рейса и относящиеся к услугам, которые каждая организация предоставляет для обеспечения поездки пассажира. Файлы PNR также могут содержать информацию о программах для часто летающих пассажиров и потребностях отдельных пассажиров (например, необходимость в специальной помощи, специальном кресле и особой диете). За некоторое время до планируемого вылета (как правило, за 24–30 ч.) определенные элементы данных от каждой PNR загружаются в систему контроля отправок (DCS) эксплуатанта воздушного судна для целей обеспечения регистрации. Таким образом, данные DCS, как правило, доступны для просмотра только организации, эксплуатирующей эту систему (т. е. самой авиакомпании или компании по обслуживанию на земле, которая обеспечивает регистрационные услуги на основе данных, направляемых ей авиакомпанией). Как следствие, не все стороны, занятые в организации поездки, имеют доступ ко всем данным, содержащимся в PNR (или в системе DCS эксплуатанта).

1.4 Информация PNR используется ведомствами пограничного контроля и службами безопасности для выявления необычного характера поездок. Конкретные элементы данных PNR могут привлечь внимание к таким аспектам, как необычный маршрут, близость даты бронирования к дате вылета, форма оплаты и т. д. Аномалии и необычные детали выявляются на основе заранее определенных критериев, обуславливающих такие последующие действия полномочных органов пограничного контроля, как физический досмотр.

2. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОТНОШЕНИИ ДАННЫХ PNR (ДОС 9944)

2.1 В 2005 году в результате рекомендации 12-го Специализированного совещания по упрощению формальностей (г. Каир, 2004 г.) Совет принял Рекомендуемую практику 3.48 для включения в Приложение 9 *"Упрощение формальностей"*. Впоследствии ИКАО опубликовала циркуляр 309, в котором содержатся рекомендации по установлению единообразных мер по передаче данных PNR и последующей обработке этих данных соответствующими государствами. В 2010 году пересмотренные рекомендации были изданы в виде *Рекомендаций в отношении записей регистрации пассажиров* (Дос 9944).

2.2 В общих словах, указанная рекомендация устанавливает единообразные меры по передаче данных PNR и последующей обработке этих данных государствами. Они также направлены на оказание помощи государствам в определении требований и процедур в отношении данных и охватывают вопросы передачи данных PNR из системы эксплуатанта государству, а также управления этими данными, включая организацию их хранения и защиту.

2.3 Поскольку авиакомпания обязана соблюдать законы о передаче данных как государства, из которого вылетает воздушное судно, так и государства назначения, в документе Дос 9944 также рассматривается вопрос о разрешении коллизии правовых норм, возникающей между государствами.

2.4 В рекомендациях предусматривается, чтобы государства ограничивали свои требования передачей тех элементов PNR, которые необходимы и имеют отношение к поставленной цели. Конкретные элементы данных, которые могут быть получены из систем(ы) эксплуатанта воздушных судов, приводится в добавлении 1 к Doc 9944. Они *могут* включать любую собранную информацию API (биографические данные и/или сведения о рейсах пассажира) *плюс* дополнительные данные (например, методы оплаты, информация о выставлении счета, контактные данные, сведения из программы для часто летающих пассажиров, информация от туристического агента и т. д.).

2.5 Представляется важным, что в документе Doc 9944 оговорено какие данные *не* должны собираться эксплуатантами воздушных судов или запрашиваться государствами (любая информация, которая не требуется эксплуатанту воздушного судна для упрощения оформления поездки пассажира, например, расовая или этническая принадлежность, политические взгляды, религиозные или политические убеждения, статус членства в профсоюзе, семейное положение или сексуальная ориентация).

2.6 При передаче данных рекомендуется принять метод "проталкивания" элементов данных через "единое окно" (портал). В рекомендациях определены принципы, регулирующие частоту и периодичность передачи данных, фильтрацию таких данных, их хранение и дальнейшую передачу.

2.7 Центральное место в рекомендациях занимают принципы обеспечения защиты данных PNR, а также их безопасности и целостности. В них также содержатся рекомендации по вопросам возмещения вреда пассажирам, затрат авиакомпаний, санкций и других наказаний.

3. ПЕРЕДАЧА ДАННЫХ PNR. ГЛОБАЛЬНАЯ СТАНДАРТИЗАЦИЯ

3.1 Аналогично сообщению PAXLST, которое является стандартным форматом для API (см. HLCAS/1-WP/2), сообщение PNRGOV является стандартным форматом для передачи данных PNR. Указанный формат направлен на упрощение обмена данными, предусмотренными требованиями правительства к данным PNR и системам бронирования авиакомпаний.

3.2 Документ по PNRGOV был разработан подгруппой по бронированию с использованием стандартов обмена информацией о пассажирах и аэропортах (PADIS) Международной ассоциации воздушного транспорта (ИАТА)/Ассоциации воздушного транспорта (АТА), состоящей из специалистов от системы авиатранспортных предприятий и заинтересованных государств. Стандарт PNRGOV основан на справочнике стандартов сообщений PADIS ИАТА и его соответствующих наборах кодов в соответствии с синтаксическими правилами ИСО 9735 и правилами интерактивного составления сообщений ООН/ЭДИФАКТ (правила Организации Объединенных Наций по электронному обмену данными в сфере управления, торговли и транспорта). Однако этот отраслевой стандарт был совместно одобрен ИКАО, ВТамО и ИАТА, так же как они совместно одобрили формат сообщения PAXLST. Кроме того, предполагается, что стандарт сообщений PNRGOV будет со временем включен в документ Doc 9944 и тем самым обеспечит государствам единообразный международный стандарт для передачи данных PNR.

3.3 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 г.) и копия содержащейся в Приложении 9 Рекомендуемой практики 3.48 в отношении данных PNR.

3.4 Как и в случае систем API, успех системы обмена данными PNR зависит от общего подхода всех заинтересованных сторон (авиакомпаний и государственных ведомств) к вопросу о стандартах для данных. В сущности, это означает, что государственные ведомства во всем мире должны стандартизировать свои требования к данным PNR, а также должны принять стандартный формат для электронной передачи таких данных в соответствии с PNRGOV. Кроме того, если данные PNR требуются для одного или нескольких ведомств в пределах одного и того же государства, то "единый портал/единое окно" для получения таких данных позволит государствам и эксплуатантам воздушного транспорта эффективно использовать свои ресурсы, укрепляя при этом межведомственную координацию.

4. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Конференции высокого уровня по авиационной безопасности предлагается сделать вывод о том, что:

- a) отсутствие единообразия в системах PNR может снизить эффективность использования таких данных в целях, для которых они предназначены;
- b) необходимо, чтобы государства стандартизировали свои требования к данным и приняли стандартный формат для электронной передачи данных о пассажирах;
- c) в целях обеспечения более высокой эффективности системы передачи данных PNR и защиты экономической жизнеспособности международной гражданской авиации государства-члены и ИКАО должны способствовать достижению глобального единообразия систем PNR и укреплять его.

4.2 Конференция высокого уровня по авиационной безопасности предлагается рекомендовать, чтобы:

- a) государства-члены привели существующие системы обмена данными в соответствие с международными стандартами передачи данных, принятыми учреждениями Организации Объединенных Наций, при обеспечении защиты личной жизни и гражданских свобод пассажиров;
- b) системы PNR, основанные на применении формата сообщений PNRGOV, предусматривали использование только тех данных, которые собираются и хранятся в системе бронирования авиакомпании для удовлетворения коммерческих и эксплуатационных потребностей этой авиакомпании;
- c) государства-члены не требовали от эксплуатантов воздушных судов модифицирования каких-либо существующих систем в целях объединения потоков данных, если только эти эксплуатанты не сочтут целесообразным провести такую модификацию в зависимости от ситуации, когда это практически осуществимо с коммерческой и эксплуатационной точки зрения;
- d) ИКАО включила новые Стандарты и Рекомендуемую практику в Приложение 9 "*Упрощение формальностей*" в целях усиления глобального единообразия системы обмена данными PNR и защиты экономической устойчивости международного воздушного транспорта.

ДОБАВЛЕНИЕ

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

3.48 **Рекомендуемая практика.** *Договаривающимся государствам, требующим доступа к записям регистрации пассажиров (PNR), следует приводить свои требования к данным и методы обработки таких данных в соответствии с основными принципами, разработанными ИКАО.*

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 *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... данных записи регистрации пассажиров (PNR) 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".