

## ДОМІНАНТИ СИСТЕМИ ПОПЕРЕДНЬОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПАСАЖИРІВ НА АВІАЦІЙНОМУ ТРАНСПОРТІ

## DOMINANT OF ADVANCE PASSENGER INFORMATION ON AIR TRANSPORT

УДК 656.7.072/073.5(045)

**Фрадинський О.А.**

к.е.н., доцент,  
старший науковий співробітник,  
завідувач відділу дослідження  
проблем митної політики  
Науковий-дослідний центр митної  
справи  
Науково-дослідного інституту  
фіскальної політики  
Університету державної фіскальної  
служби

*У статті досліджено питання організації збору та передачі інформації про пасажирів на авіаційному транспорті в контексті забезпечення безпеки перевезень та організації протидії міжнародному тероризму. Проаналізовано системи попереднього інформування, з'ясовано проблемні питання, які стоять на заваді їх глобального запровадження, окреслено можливості для більш активного використання світовою спільнотою.*

**Ключові слова:** безпека, авіаційний транспорт, пасажир, тероризм, попередня інформація, митниця, кордон.

*В статье исследованы вопросы организации сбора и передачи информации о пассажирах на авиационном транспорте в контексте обеспечения безопасности перевозок и организации противодействия международному терроризму. Проанализированы системы предварительного информирования, выяснено проблемные вопросы, которые мешают их глобального внедрения,*

*определены возможности для более активного использования мировым сообществом.*

**Ключевые слова:** безопасность, авиационный транспорт, пассажир, терроризм, предварительная информация, таможня, граница.

*The concept of an Advance Passenger Information (API) system was first developed to meet the needs of the Customs services of certain States, in order to address problems of drug trafficking and threats to national security, as well as to respond to growing international traffic. Advance Passenger Information System governs the provision of a limited number of data elements (identification details from the passport and basic flight information) from commercial airline and vessel operators to the computer system of the destination state. Required information should conform to specifications for UN / EDIFACT Passenger List Message (PAXLST) formats.*

**Keywords:** safety, air transport, passenger, terrorism, preliminary information, customs, border.

**Постановка проблеми.** У пункті 9 резолюції Ради Безпеки ООН №2178 від 24 вересня 2014 року міститься заклик до урядів світових держав вимагати, щоб авіаційні компанії, які провадять свою діяльність на території таких юрисдикцій, завчасно надавали відповідним національним владам інформацію про пасажирів для виявлення випадків виїзду з їх території, або намірів в'їзду на їх територію, чи транзитного проїзду через таку територію на борту повітряних суден цивільної авіації осіб із високим рівнем ризику, а також направляти таку інформацію державі проживання чи громадянства таких осіб, відповідно до обставин і згідно національного законодавства та міжнародних зобов'язань [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На жаль, питання організації попереднього інформування на авіаційному транспорті не перебуває у фокусі наукових досліджень провідних вчених. Окремі його аспекти досліджувалися у працях вітчизняних дослідників В. Прокопенка, В. Вишневецького.

**Постановка завдання.** Метою дослідження є вивчення ключових аспектів організації системи попереднього інформування про пасажирів, яка використовується в авіаційних портах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Система попередньої інформації про пасажирів (API) являє собою електронну комунікаційну систему, яка акумулює біографічні данні пасажирів та основні данні про авіарейс, які надаються оператором авіаперевезень. Для отримання відомостей біографічного характеру зазвичай використовую-

ється паспорт, або інший офіційний урядовий проїзний документ.

Зазначена інформація передається в електронному вигляді органам прикордонного та (або) митного контролю в пункті призначення після вильоту рейсу. Ці органи можуть згодом порівняти інформацію про пасажирів зі своїми базами даних, виявляючи тих осіб, які вимагають більш детальної перевірки по прибуттю. Це дозволяє також швидко і ефективно здійснити митне оформлення пасажирів із мінімальним рівнем ризику. Особливістю системи API є те, що вона зазвичай дозволяє виявляти осіб із потенційно високою загрозою ризику тільки після вильоту рейсу. Якщо ж відповідні данні отримано до відправки рейсу, служби прикордонно-митного контролю можуть використати попередню інформацію про пасажирів в якості інструменту для визначення того, чи можна йому дозволити посадку на борт повітряного судна.

Концепція API була спільно розроблена у 1993 році Всесвітньою митною організацією (ВМО) та Міжнародною асоціацією повітряного транспорту (IATA) із врахуванням збільшення пасажирообороту на повітряному транспорті. Її розробка мала на меті забезпечення функцій митних служб у сфері боротьби з незаконним обігом наркотиків та мінімізації загроз національній безпеці. При її впровадженні прогнозувалося, що API значно підвищить ефективність роботи служб прикордонно-митного контролю при контролі перетині кордону пасажирів та зменшить навантаження на співробітників правоохоронних органів з охорони пунктів в'їзду/виїзду [3].

Із врахуванням зростаючої загрози зі сторони міжнародного тероризму, стимулом до розширення використання систем API посприяло намагання до посилення прикордонної безпеки на основі надання попередніх повідомлень про приїзд у країну осіб, які перебувають під наглядом правоохоронних органів. У сучасному глобалізованому світі відсутність системи API зумовлює низьку ефективність превентивної роботи контролюючих органів, які змушені лише реагувати на наслідки, не маючи змоги регулювати ступінь ризику, збирати та аналізувати розвідувальну інформацію, відслідковувати тенденції та обмінюватися інформацією про пасажирів з іншими державами. Усе це створює серйозну загрозу національній безпеці.

В останні роки зросло використання таких систем у всьому світі. Хоч різні системи API можуть працювати в зовсім різних режимах, кінцева мета буде однією і тією ж – уповноважені органи отримують необхідну інформацію, стосовно прибуваючих пасажирів до їх прибуття із тим, щоб більшу частину процесу перевірки можна було здійснити заздалегідь. На сьогоднішній день 51 країна світу використовує системи API, які можуть служити ефективним інструментом для запобігання переміщення через кордон терористів, або ж осіб, причетних до транснаціональної організованої злочинності (особливо у поєднанні із базами даних Інтерполу).

Проте, використання такої прогресивної системи забезпечення безпеки супроводжується рядом труднощів, до яких слід віднести:

- збір та використання інформації про пасажирів може створювати проблеми, пов'язані із правами на конфіденційність приватного життя, що у свою чергу вимагає від держави розробки та впровадження чітких правил та регламентів, які б не порушували конституційні гарантії її громадянам;
- використання досить складних систем API вимагає високого ступеня технічної підготовки, вмінь та навичок обслуговуючого персоналу;
- у межах систем API використовуються багато різних типів систем збору та передачі попередньої інформації, що потребує від авіаперевізників впровадження різних систем та протоколів для того, щоб обмінюватися інформацією в усіх існуючих форматах API-даних;
- враховуючи вищевикладені фактори, купівля, технічне обслуговування та експлуатація таких систем є досить дорогавартісною інвестицією.

Залежно від своєї технічної складності, рівня безпеки та ступеня складності, які впливають на кінцеву вартість продукту, різні системи API суттєво різняться між собою. Проте, виходячи із цих параметрів, характером функціонування та особливостями застосування їх можна поділити на 2 основні групи (рис. 1).

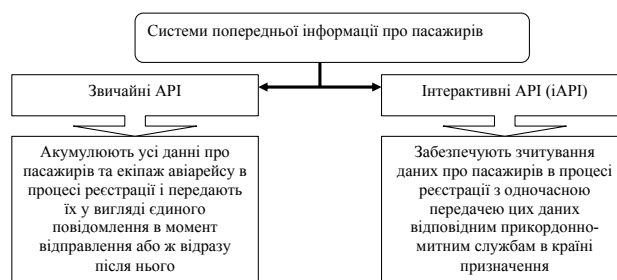


Рис. 1. Класифікація систем попередньої інформації про пасажирів

Якщо в основу звичайних систем API може бути покладено надання авіаперевізником органам прикордонного контролю пасажирського маніфесту для перевірки пасажирів до їх прибуття, то інтерактивні системи iAPI сприяють здійснювати більш технічно складні операції, які дозволяють організувати обмін даними між комп'ютерними системами повітряного перевізника та органами податково-митного контролю в місці прильоту у режимі реального часу, тим самим створюючи умови для не допуску небажаних пасажирів до посадки на рейс у пункті відправлення.

У порівнянні із звичайними API, інтерактивні API є більш технічно складними та вимагають використання більш досконалих мережевих протоколів. Висока вартість, технологічна складність створення і впровадження iAPI є тими факторами, в силу яких досить небагато країн зробили свій вибір на користь технічно більш складного інтерактивного підходу – лише 12 країн на сьогодні використовують iAPI.

Дані, які використовуються API, можуть бути поділені на 2 категорії:

- дані, які відносяться до авіарейсу та існують в автоматизованих системах авіаперевізника;
- дані, які відносяться до кожного окремого пасажира і відповідають тим пунктам інформації, що включені у машинозчитувані паспорти та інші офіційні проїзні документи, наприклад, візи.

Спеціально для опрацювання передач пасажирської відомості було розроблено формат повідомлення PAXLST, особливістю якого стало те, що для усіх пасажирів конкретного рейсу використовується тільки одне повідомлення, так звана, пакетна передача, а для членів екіпажу – існує інше повідомлення. ВМО, IATA, ICAO (Міжнародна організація цивільної авіації) спільно узгодили максимальний комплект даних API, які необхідно включати у повідомлення PAXLST, яке використовується авіаперевізниками для передачі такої інформації органам прикордонно-митного контролю в пункті призначення.

Для забезпечення глобальної функціональної сумісності та уникнення труднощів, створюваних у результаті застосування місцевих національних стандартів, зазначені міжнародні організації реко-

мендують використовувати систему стандартів UN/EDIFACT – комплект узгоджених на міжнародній основі стандартів, показників та рекомендацій по електронному обміну структурованими даними, у тому числі тими, що відносяться до торгівлі товарами і послугами між незалежними комп'ютеризованими інформаційними системами [1].

Аналіз практичного використання систем API дозволив окреслити ряд проблем, які вимагають свого негайного вирішення та поділяються на 3 основні групи [4]:

- проблеми правового забезпечення, які вимагають нормативно-правового врегулювання питань, які стосуються захисту персональних даних пасажирів та невтручання у його приватне життя;

- проблеми технічного забезпечення – забезпечення своєчасної та точної передачі даних між авіаперевізниками та контролюючими органами; інтероперабельність даних, що передаються із міжнародними базами даних в країні призначення; встановлення точної відповідності між даними про пасажирів та даними, що включені до відповідних списків підвищеної уваги; забезпечення використання API-даних для аналізу ступеня ризику та виявлення тенденцій;

- проблеми фінансового характеру, які полягають у компенсації витрат, пов'язаних із розробкою та обслуговуванням функціонуючої системи API.

Першочерговим завданням для держав, які запроваджують використання системи попереднього інформування про пасажирів на авіатранспорті буде нормативно-правове врегулювання дотримання авіакомпаніями вимог з використання API. Таке використання може бути або санкціоноване національним законодавством із ухваленням необхідних нормативно-правових актів, або ж забезпечуватися у примусовому порядку на основі прийнятого ряду заходів, у тому числі запровадженням системи штрафів до авіаперевізників. При цьому однією із правових проблем, з якою зіштовхуються держави у справі ефективного запровадження та використання систем API, є унеможливлення неправомірного або випадкового втручання в особисте життя людини в контексті збору, зберігання, передачі та використання даних про пасажирів. Для уникнення дискримінаційних дій та неправомірного використання персональних даних повинні бути передбачені процесуальні гарантії та механізми ефективного та незалежного нагляду, надання потерпілим правового захисту.

Для організації передавання та отримання попередньої інформації про пасажирів електронним способом авіаперевізники та органи прикордонно-митного контролю повинні об'єднати свої мережі. Проте, відсутність єдиних підходів до

використання в системах API/iAPI може негативно позначитися на життєздатності галузі авіаційних пасажирських перевезень та знизити ефективність використання таких даних у цілях, для яких вони призначені. Тому необхідно, щоб держави використовували інформаційно-технологічні системи, які б дозволяли відправляти та приймати повідомлення в усіх необхідних форматах. Завдання розробки такої універсальної високотехнологічної системи не завжди може бути під силу окремо взятій державі. Незалежно від того, які використовуються системи API-даних, повинно бути забезпечено можливість їх у взаємодії із національними системами контролюючих органів відповідної країни, включаючи системи розвідувальних даних та аналізу ступеня ризику, інформаційні системи прикордонного контролю та імміграційні або візові інформаційні системи.

Після збору та передачі даних про пасажирів у країну призначення така інформація в обов'язковому порядку перевіряється відповідно до списків особливої уваги такої країни та базами Інтерполу та часто залишаються поза увагою списки особливої уваги ООН, регіональні та міждержавні списки тощо. За даними ОБСЄ, звірка із такими регіональними списками здійснюється лише у Новій Зеландії, Швейцарії, Україні, Великобританії, країнах Карибської співдружності.

Суттєві фінансові витрати як урядів, так і авіаперевізників обумовлюються необхідністю розробки, впровадження та обслуговування систем API. Причому затрати можна поділити на 2 основні групи: разові (капітальні) – пов'язані із інвестиціями у придбання та створення інфраструктури API; поточні витрати – обумовлені збором та передачею даних про пасажирів, модернізацією існуючої системи, оновленням і ремонтом техніки, оплатою праці персоналу. Слід врахувати, що впровадження iAPI є більш довготривалим та дороговартісним процесом з огляду на більшу технічну досконалість та вищу вартість програмного та технічного забезпечення. З метою зменшення витрат при впровадженні систем API, авіакомпанії можуть реєструвати дані про пасажирів у момент бронювання квитків, застосовувати машинозчитувані паспорти, укладати угоди, які б стимулювали уряди та операторів авіаперевезень до спільної роботи із впровадження систем попередньої інформації про пасажирів.

9 грудня 2016 року міністрами закордонних справ країн-учасниць Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) було прийнято рішення №6/16 про більш широке використання попередньої інформації про пасажирів. На виконання зазначеного рішення країнами-учасниками ОБСЄ були прийняті ряд зобов'язань [5]:

- створити національні системи попереднього інформування про пасажирів (API) у відповід-

ності до положень Додатку 9 Чиказької конвенції 1944 року та Керівними принципами ВМО, IATA, ICAO, які стосуються API, у тому числі по відношенню недоторканності приватного життя та захисту даних з метою ефективного збору інформації про пасажирів та (або) членів екіпажів від авіакомпаній, діючих на їх території;

– розглянути питання про створення на національному рівні інтерактивної системи обміну даними (iAPI) з метою запобігання переміщенню іноземних терористів відповідно до резолюцій Ради Безпеки ООН;

– при створенні системи API притримуватися вимог документа 9082 ICAO «Політика ICAO по відношенню до аеропортових зборів та зборів за аеронавігаційне обслуговування»;

– співробітничати з усіма відповідними національними зацікавленими сторонами в забезпеченні функціонування систем API національного рівня та розглянути питання про заснування єдиного відомства, котре отримувало б від імені усіх інших відомств усі види даних про пасажирів через єдину точку введення даних за принципом «одного вікна»;

– підвищити цінність даних API завдяки зусиллям з уведення автоматизованої зв'язки цих даних з відповідними національними, регіональними і міжнародними контрольними списками, у тому числі з базами Інтерполу та переліками ООН;

– виконавчим структурам ОБСЄ в рамках існуючих у них мандатів та ресурсів надавати сприяння іншим державам-учасникам у створенні системи API;

– підтримувати на глобальному рівні зусилля з підвищення поінформованості про зафіксовані у резолюціях Ради Безпеки ООН вимоги, які стосуються API, шляхом визначення потреби у технічній допомозі державам-учасникам, а також виявлення можливостей для надання донорами допомоги в нарощуванні потенціалу;

– надавати у співробітництві з відповідними міжнародними та регіональними організаціями підтримку у створенні систем API державам-учасникам.

#### **Висновки з проведеного дослідження.**

Успіх системи API в області спрощення формальностей при авіаперевезеннях залежить від прийняття усіма зацікавленими сторонами (авіакомпаніями та органами прикордонно-митного контролю) єдиного підходу до питання про стандарти даних. На практиці це означає, що контролюючі органи повинні стандартизувати свої дані до вимог API та прийняти стандартний формат для передачі даних. Окрім того, якщо дані про пасажирів необхідні для одного або декількох органів, то використання механізму «єдине вікно/єдиний портал» не лише дозволить державам та експлуатантам повітряних суден ефективно використовувати свої ресурси, але і зміцнить міжвідомчу координацію у рамках урядів в

області спрощення формальностей, цілісності кордонів та авіаційної безпеки.

#### **БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:**

1. Приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации. Упрощение формальностей. Четырнадцатое издание, октябрь 2015 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an09\\_cons\\_ru.pdf](http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an09_cons_ru.pdf)

2. Резолюция 2178 (2014), принятая Советом Безопасности на его 7272-м заседании 24 сентября 2014 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement>

3. Система обмена данными о пассажирах. Группа экспертов по упрощению формальностей (FALP). Монреаль, 4-7 апреля 2016 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9\\_WP6\\_PassengerDataExchangeSystems\\_Netherlands\\_ru.pdf](http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9_WP6_PassengerDataExchangeSystems_Netherlands_ru.pdf)

4. Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, от 26 мая 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1515287\\_RU.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1515287_RU.pdf)

5. Решение №6/16. Более широкое использование предварительной информации о пассажирах. Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе, Гамбург, 9 декабря 2016 года. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.osce.org/ru/cio/290586?download=true>

#### **REFERENCES:**

1. Prylozhenye 9 k Konventsyyi o mezhdunarodnoi hrazhdanskoi avyatsyyi. Uproshchenye formalnostei. Chetyrnadtsatoye yzdanye, oktiabr 2015 hoda. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: [http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an09\\_cons\\_ru.pdf](http://www.aviadocs.net/icaodocs/Annexes/an09_cons_ru.pdf)

2. Rezolyutsiya 2178 (2014), prinyataia Sovetom Bezopasnosti na ego 7272-m zasedaniyu 24 sentiabria 2014 hoda. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/548/01/PDF/N1454801.pdf?OpenElement>

3. Systema obmena dannymy o passazhyrakh. Hruppa ekspertov po uproshcheniyu formalnostei (FALP). Monreal, 4-7 apreliia 2016 hoda. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: [http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9\\_WP6\\_PassengerDataExchangeSystems\\_Netherlands\\_ru.pdf](http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9_WP6_PassengerDataExchangeSystems_Netherlands_ru.pdf)

4. Pysmo Predsedatelia Komyteta Soveta Bezopasnosti, uchrezhdennoho rezolyutsyeyi 1373 (2001) o borbe s terroryzmmom, ot 26 maia 2015 hoda na ymia Predsedatelia Soveta Bezopasnosti. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: [http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1515287\\_RU.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/docs/2015/N1515287_RU.pdf)

5. Reshenye #6/16. Bolee shyrokoie yspolzovanye predvartelnoi ynformatsyyi o passazhyrakh. Orhanyzatsyia po bezopasnosti y sotrudnychestvu v Evrope, Hamburh, 9 dekabria 2016 hoda. – [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupa: <http://www.osce.org/ru/cio/290586?download=true>