

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2021.44.245090>

УДК 351.746:342.9(477)

**С. О. Філіппов**, докт. юрид. наук, канд. психол. наук, доцент,  
полковник, заступник начальника факультету правоохоронної діяльності  
Національна академія Державної прикордонної служби України  
вул. Шевченка, 46, Хмельницький, 29003, Україна  
e-mail: nadpsu@i.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6700-4194>

**А. А. Марчук**, полковник, начальник відділу  
Адміністрація Державної прикордонної служби України  
вул. Володимирська, 26, Київ, 01601, Україна  
e-mail: pilotm@ukr.net

## ПРАКТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ОБРОБКИ ПОПЕРЕДНЬОЇ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПАСАЖИРІВ (API/PNR) ЯК ІНСТРУМЕНТУ ПРОТИДІЇ ТРАНСКОРДОННИМ ЗАГРОЗАМ

У статті сформульовано практичні рекомендації щодо впровадження системи обробки попередньої інформації про пасажирів (API/PNR) в контексті її використання як інструменту протидії транскордонним загрозам. Проаналізовано національні підходи до правової регламентації процедур збору, зберігання та обробки даних API/PNR про авіапасажирів. Так як повноцінна система обробки попередньої інформації про пасажирів в Україні відсутня і на сьогодні виконується лише перевірка API інформації щодо національних баз даних, на підставі проведеного огляду зарубіжного досвіду визначено тактичні завдання для запровадження системи в Україні.

Аргументовано, що впровадження такої системи сприятиме забезпеченню більш ефективного та надійного захисту прикордонної безпеки, оскільки: допоможе вдосконалити прикордонний контроль та підвищити ефективність боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, а також сприятиме врегулюванню міграції; дозволить зменшити робоче навантаження співробітників прикордонного контролю за рахунок використання технологій та автоматизованих засобів; покращить сприйняття громадянами безпеки та сприятиме більш комфортному та швидкому пропуску законослухняних пасажирів; доповнить процедури перевірки даних (перевірки паспортів за базами даних).

Запропоновано порядок дій щодо запровадження системи, який включатиме: розробку потреб та цілей, визначення основних параметрів національної системи, формування правового забезпечення функціонування системи (забезпечення гарантій захисту персональних даних, правова регламентація збору, обміну та обробки отриманих даних), налагодження механізму міжвідомчої взаємодії.

**Ключові слова:** прикордонна безпека, транскордонні загрози, прикордонний контроль, пункти пропуску для повітряного сполучення, API/PNR, біометрія.

**Постановка проблеми.** У попередній публікації нами представлено логіку, на якій базується обґрунтування доцільності впровадження системи використання попередніх даних про пасажирів (API/PNR) в інтересах забезпечення прикордонної безпеки [1]. Ураховуючи те, що для запуску повноцінного функціонування системи в Україні необхідно виконати низку кроків, у даній роботі сформульовано відповідні практичні рекомендації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Наукова проблема, яка підлягає нашому аналізу, є порівняно малодослідженою. Поодинокі публікації таких вчених, як І. Бережнюк, Д. Купрієнко, В. Нікіфоренко, І. Саму, О. Фрадинський стосуються лише окремих її аспектів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. У сучасних умовах для протидії загрозам національній безпеці правоохоронні органи різних країн, співпрацю-

ючи з авіаперевізниками, використовують попередню інформацію про пасажирів для розслідування злочинів та запобігання їх вчиненню.

В Україні обов'язок надання авіаперевізниками попередньої інформації про пасажирів визначається пунктом 58 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, затвердженої Законом України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» [2]. Водночас у державі відсутні інструменти, які здатні автоматично обробляти та аналізувати таку інформацію, що не дозволяє повною мірою використовувати отриману інформацію як засіб протидії транскордонним загрозам.

**Мета статті.** Побудова такої системи включає цілий спектр аспектів, а саме: правове регулювання обробки та використання персональних даних пасажирів правоохоронними органами, наявність сучасного програмного забезпечення для швидкого та якісного сканування великих масивів даних, висококваліфікований персонал, а також належний рівень взаємодії та довіри між правоохоронними органами та представниками авіакомпаній. Формулюванню практичних рекомендацій щодо впровадження такої системи присвячена дана стаття.

**Виклад основного матеріалу.** До 2001 дані PNR і API мало використовувалися. Однак, ці дані містять потужні показники, які можуть бути використані для привертання уваги правоохоронних органів. Великобританія у контексті проведення Олімпійських ігор у 2012 році визнала їхню ефективність у боротьбі з тероризмом. Наприклад, особливу увагу приділялося у разі пред'явлення нових паспортів та квитків, куплених в останню хвилину та уникнення попереднього бронювання, оскільки це може бути ознакою приховування особи.

Загальна схема побудови систем API/PNR показана на рис. 1.

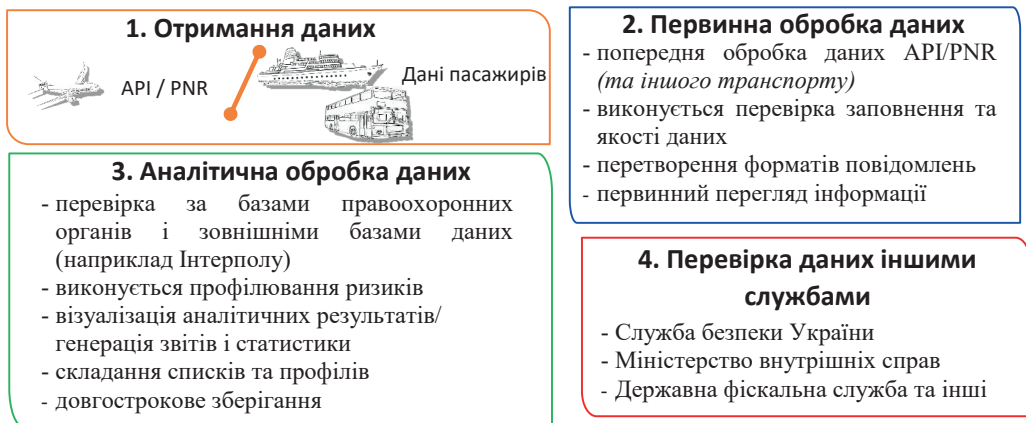


Рис. 1. Загальна схема побудови систем API/PNR

Перша директива у 2004 році дозволила державам-членам ЄС вимагати від авіакомпаній передачі паспортних даних (API) або попередньої інформації про пасажирів після закриття реєстрації та до вильоту рейсів. Отримання таких даних необхідно для виявлення осіб, що є у базі даних. Однак положення Директиви застосовуються лише під час прикордонного контролю на зовнішніх кордонах та не можуть використовуватися для контролю перельотів у межах Європейського Союзу. Метою впровадження цієї Директиви є боротьба з нерегульованою міграцією, а не з організованою злочинністю та тероризмом.

**Рекомендації.** Вивчивши організацію систем обробки попередньої інформації про пасажирів у кількох країнах та вимоги Європейської комісії про порядок передачі таких даних авіаперевізниками, не можна однозначно рекомендувати копіювати конкретну модель побудови такої системи [3-4]. Багато аспектів залежать від можливостей фінан-

сування, наявних повноважень правоохоронних органів та координації їхньої діяльності. Найбільш близьким для України є досвід Республіки Польща, де за координацію такої системи відповідає Прикордонна Служба [5]. Але ширший список суб'єктів, які можуть використовувати API та PNR дані, змушує задуматися над створенням окремого міжвідомчого центру на прикладі Канади [6-7].

Незалежно від обраної моделі побудови для успішного впровадження системи попередньої інформації про пасажирів в Україні, необхідно здійснити наступні заходи:

1. Створення експертної робочої групи.
2. Визначення потреб, цілей та загального обсягу необхідних робіт:
  - 2.1 Потреби та цілі;
  - 2.2 Основні тактичні завдання запровадження системи.
3. Розробка базових правових аспектів, що включає:
  - 3.1 Національне законодавство, яке дозволяє використовувати попередню інформацію про пасажирів;
  - 3.2 Питання захисту персональних даних на національному та міжнародному рівні;
  - 3.3 Впровадження міжнародних стандартів, націлених на гармонізацію законодавства під час укладання багатосторонніх або двосторонніх договорів про співпрацю з різними країнами для обміну API та PNR даними
  - 3.4 Свідомість правових вимог при зборі, обміні та обробці отриманих даних.
4. Вивчення механізму міжвідомчої співпраці та створення Національного центру обробки попередньої інформації про пасажирів.
5. Визначення оптимальної платіжної моделі отримання від авіаперевізників API та PNR даних.

Розглянемо ці заходи детальніше.

1. Створення експертної робочої групи

Для розробки потреб та цілей, експертна робоча група:

- визначить компетентні органи в Україні, які будуть використовувати дані API та PNR;
- розрахує загальну вартість та бюджет для розгортання системи API/PNR даних. Державні органи повинні забезпечити наявність інфраструктури та ресурсів, перш ніж приступити до обробки попередньої інформації про пасажирів, таким чином, щоб великий обсяг даних, що надходять, можна буде використовувати дієво та ефективно. Необхідні фінансові кошти як побудова системи, і наступні витрати на її підтримку:
  - визначить метод, за допомогою якого дані API та PNR передаватимуться в інформаційні системи державних органів. Дані кожної людини, яка перетинає кордон, повинні порівнюватися за національними базами даних та базами даних Інтерполу. Ключове питання, яке потрібно вирішити в Україні насамперед, це не те, як обробляти дані API та PNR, а те, як отримувати ці дані від авіакомпаній. Як правило, це можна зробити через підключення до комунікаційної мережі авіаперевізників, але в такому випадку можуть знадобитися інші протоколи передачі даних, включаючи веб-додатки.

Конфіденційний характер API та PNR даних призводить до розгляду питання про вибір єдиного генерального підрядника або постачальника ІТ-послуг, який може допомогти розробити технологічну систему для підтримки передачі та обробки даних на тривалий період.

Експертна робоча група має відповідати за такі аспекти процесу:

Вибір керівника проекту. Керівник проекту – це особа, відповідальна за ведення програмних розробок та досягнення цілей, намічених експертною робочою групою, при одночасному забезпеченні вимог усіх учасників проекту.

Прийняття рішення у тому, яку саме систему слід запровадити. Рішення залежатиме від можливостей та обмежень бюджету та оцінки економічного ефекту різних опцій.

Роль та відповідальність кожного державного органу мають бути визначені експертною робочою групою, наділеною повноваженнями для прийняття рішень.

2. Визначення потреб, цілей та загального обсягу необхідних робіт:

Оскільки API та PNR є конфіденційними даними, все обладнання, необхідне для роботи системи попередньої інформації про пасажирів, має бути встановлене, налаштоване та використовуватися в Україні. Такий підхід є найбільш безпечним для української влади, оскільки дозволяє уникнути:

- залежності державних органів України від обладнання, локалізованого в іншій країні;

- можливої розбіжності в інформації про пасажирів, зібраних в Україні іншою країною, якщо система оперується через обладнання, локалізоване в іноземній юрисдикції.

Головним кроком у створенні системи API/PNR є визначення цілей використання системи попередньої інформацією про пасажирів.

Оскільки дані API та PNR можуть забезпечити більш ефективний та надійний захист національної та прикордонної безпеки, впровадження такої системи:

- допомагає покращити прикордонний контроль та підвищити ефективність боротьби з тероризмом, організованою злочинністю та нерегульованою міграцією;

- дозволяє знизити робоче навантаження співробітників прикордонного контролю за рахунок використання технологій та автоматизованих засобів;

- покращує сприйняття громадянами безпеки та сприяє більш швидкому пропуску законослухняних пасажирів;

- доповнює існуючі процедури перевірки даних, такі як перевірка паспортів за базами даних (наприклад, база даних Інтерполу про викрадені та втрачені проїзні документи).

Основними тактичними завданнями для впровадження системи попередньою інформацією про пасажирів необхідно передбачити:

- побудова системи збирання та зберігання даних API та PNR;

- побудова системи обробки даних API та PNR;

Проектування та впровадження експлуатованої інфраструктури.

Розробка базових правових аспектів

Впровадження системи API та PNR вимагає наявності відповідної правової бази, оскільки закон необхідний для того, щоб зобов'язати авіакомпанії надавати дані API та PNR. Дані авіакомпанії подаються в електронному вигляді з використанням стандартних протоколів та форматів, а у разі технічних поломок будь-яким іншим відповідним чином відповідно до прописаних законодавством норм.

Обґрунтування відповідності світовим стандартам:

- приведення у відповідність до існуючих стандартів призводить до зниження витрат і прискорення впровадження (3-6 місяців замість звичайних 12-24 місяців у разі невідповідності систем API та PNR).

- глобальне співробітництво у цій галузі значно ширше, якщо системи відповідають можливостям авіакомпаній.

Якщо держава є учасником Чиказької конвенції 1944 року, то дотримання стандартів ІКАО є обов'язковим для будь-якої країни.

Існують 4 сфери рекомендацій щодо правових норм щодо попередньої інформації про пасажирів (API) та систем реєстрації імені пасажирів (PNR), які стосуються:

- міжнародного права;

- захисту приватного життя;

- національної взаємодії;

- технічні аспекти використання системи.

*Захист персональних даних на національному та міжнародному рівні.* Передача інформації про пасажирів API не викликає проблем із конфіденційністю, тому що:

- використовується в Україні з 2012 року для перевірки пасажирів за базами даних;

- протягом десятиліть пасажирів пред'являли паспорти та посадкові талони для прикордонного контролю;

API – це лише електронне подання таких даних, але на ранніх стадіях процесу.

Система використання PNR обумовлює серйозний підхід до захисту даних, оскільки:

- PNR включає широкий набір даних, деякі з полів є особливо чутливими;
- деякі дані, що містяться в PNR, підпадають під дію законів про недоторканність приватного життя.

Наприклад, ЄС відстоює права пасажирів на захист особистих даних та домагається виконання зобов'язань (двосторонніх угод) від різних держав щодо утримання, використання та зберігання даних PNR [8].

Для міжнародного співробітництва у сфері використання попередньої інформації про пасажирів необхідне укладання двосторонніх угод.

На національному рівні необхідним є:

- розробка законодавства для забезпечення повноважень використання PNR даних;
- визначення санкцій за невиконання зобов'язань;
- імплементація стандартного процесу через Державіаслужбу України, відповідно до якого авіакомпанії мають виконувати встановлені законодавством зобов'язання;
- завчасне залучення основних зацікавлених сторін: авіакомпаній та представників компетентних відомств.

*Правові вимоги* при збиранні, обміні та обробці отриманих даних.

Законодавство України має передбачати ефективні санкції щодо авіакомпаній, які не виконують своїх юридичних зобов'язань, включаючи фінансові санкції. Компетентні органи повинні забезпечити застосування закону для вдосконаленого збору інформації про пасажирів та стягнення штрафів. Якщо авіакомпанії завзято відмовляються від співпраці, можуть бути повідомлені про заборону літати в Україну, з неї та над Україною.

Крім того, необхідно детально перевіряти якість отриманої інформації, щоб уникнути випадків, коли авіакомпанія передає неправильну або неповну інформацію про пасажирів, ускладнюючи процес аналізу.

*Механізм міжвідомчої співпраці та створення Національного центру обробки попередньої інформації про пасажирів.*

Оскільки прикордонний контроль на контрольно-пропускних пунктах здійснюється Державною прикордонною службою України, для здійснення обробки та використання інформації про пасажирів задіяно багато інших суб'єктів (наприклад, Митна служба України, Національна поліція України, Служба безпеки України, Державне бюро розслідувань, Державіаслужба тощо). У цьому випадку міжвідомча координація могла б сприяти найбільш ефективному функціонуванню системи.

Національний центр обробки попередньої інформації про пасажирів – це підрозділ правоохоронних органів, який відповідає за збирання та обробку даних API та PNR та обмін цими даними з іншими органами повинні здійснюватися за моделлю єдиного вікна. До складу центру можуть входити представники всіх зацікавлених національних сторін. Він може мати власні внутрішні положення, плани дій та допоміжні підрозділи. З ухваленням Директиви ЄС 2016 року створення окремого підрозділу для обробки попередньої інформації про пасажирів є обов'язковою вимогою для країн, які прагнуть приєднатися до ЄС.

Визначення оптимальної моделі фінансування системи отримання від авіаперевізників API та PNR даних.

Можна вибрати одну з трьох основних моделей фінансування отримання даних, які сьогодні використовуються державами в усьому світі:

#### 1. Модель «Державний бюджет»

Ця модель використовується в Канаді, Австралії, Бахреїні та Південній Африці. Уряди Австралії, Канади та Південної Африки фінансують свої системи прикордонного контролю безпосередньо за рахунок загальних податкових надходжень, виходячи з того, що це відповідає національним інтересам з метою охорони кордонів та полегшення законних ділових та туристичних поїздок.

## 2. Модель «Збір із пасажирів»

Деякі уряди встановлюють спеціальні доплати або збори на пасажирські авіаквитки для фінансування інвестицій у безпеку аеропортів. У Кувейті система фінансується за рахунок спеціального збору, що стягується авіакомпаніями з пасажирів при покупці квитків. Збори за безпеку пасажирів можуть змінюватись в залежності від аеропорту та типу поїздки (внутрішній, міжнародний, транзитний) або за іншими параметрами.

## 3. Модель «Специфічний податок»

Законодавством встановлено податок на авіап перевезення, яке авіакомпаніями сплачують безпосередньо державі. Така модель існує у Італії. Ці кошти доступні для фінансування рішень щодо управління кордонами та/або забезпечення безпеки кордонів в Італії. Така модель дає державі повний контроль за розпорядженням засобами, але не дозволяє збирати кошти з міжнародних пасажирів, що прибувають з іноземних аеропортів.

**Висновки і пропозиції.** 30 серпня 2021 р. у м. Вашингтон підписано Угоду між Урядами України та Сполучених Штатів Америки про співробітництво щодо використання інформації про тих, хто подорожує. З метою запровадження системи обробки попередньої інформації про пасажирів опрацьовано проект Закону України «Про обробку попередніх даних реєстрації особи». Перспектива подальших розвідок, на наш погляд, пов'язана з оцінкою ефективності системи, що запроваджується.

## Список використаної літератури

1. Філіппов С. О. Окремі аспекти використання даних про пасажирів (API/PNR) в інтересах прикордонної безпеки. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 169-176.
2. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 21 березня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text>.
3. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=en>.
4. Приложение II Руководящих указаний PNR WCO/IATA/ICAO PASSENGER LIST MESSAGE (PAXLST) IMPLEMENTATION GUIDE October 2013 Version 3.0.
5. Law of the Republic of Poland on the processing of data concerning the movement of passengers from 09.05.2018.
6. Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, p. 27).
7. Customs Act R. S.C., 1985, c. 1 (2nd Supp.) Passenger Information (Customs) Regulations SOR / 2003-219.
8. Directive (EU)2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32016L0681>.

## References

1. Filippov S. (2021). Some aspects of using passenger data (api/pnr) in support of border security. *Constitutional State*. № 43. P. 169-176. [in Ukrainian]
2. Pro Derzhavnu prohramu aviatsiynoyi bezpeky tsyvil'noyi aviatsiyi: Zakon Ukrayiny vid 21 bereznia 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text>. [in Ukrainian]
3. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=en>
4. Law of the Republic of Poland on the processing of data concerning the movement of passengers from 09.05.2018. [in Russian]
5. Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, p. 27)
6. Customs Act R. S.C., 1985, c. 1 (2nd Supp.), Passenger Information (Customs) Regulations SOR / 2003-219
7. Appendix II of the Guidelines PNR WCO/IATA/ICAO PASSENGER LIST MESSAGE (PAXLST) IMPLEMENTATION GUIDE October 2013 Version 3.0
8. Directive (EU)2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32016L0681>.

Стаття надійшла 15.11.2021 р.



**S. O. Filippov**, Doctor of Juridical Sciences, Associate Professor, Colonel,  
Deputy Dean of the Law Enforcement Faculty  
the National Academy of the State Border Guard Service of Ukraine  
Shevchenka Str., 46, Khmelnytskyi, 29003, Ukraine  
e-mail: nadpsu@i.ua  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-6700-4194>

**A. A. Marchuk**, Colonel, Head of Unit  
Administration of the State Border Guard Service of Ukraine,  
Volodymyrska Str., 26, Kyiv, 01601, Ukraine  
e-mail: pilotm@ukr.net

## THE PRACTICAL RECOMMENDATIONS FOR THE IMPLEMENTATION OF ADVANCE PASSENGER INFORMATION SYSTEM (API / PNR) WITH THE AIM TO USE SUCH SYSTEM AS A COUNTERACTING CROSS-BORDER THREATS TOOL

### Summary

The practical recommendations for the implementation of Advance Passenger Information System (API / PNR) were described in the article with the aim to use such system as a counteracting cross-border threats tool. The national approaches to the legal regulation of API / PNR data collection, storage and processing data on air passengers are analyzed.

Since there is no complete system for processing Advance Passenger Information in Ukraine and currently it is possible only to check API information through national databases, tactical tasks for the system implementation in Ukraine have been identified based on a foreign experience review.

It is argued that the implementation of such a systems will assist to ensure more effective and reliable protection of border security, in particular: helps to improve border control and increase the effectiveness of the fight against terrorism, organized crime, as well as facilitates to regulate migration; allows to reduce the workload of border control officers through the use of technology and automated means; improves people's perception of security and facilitates more comfortable and smooth border crossing for law-abiding passengers; complements the procedures for checking documents and data (checking passports according to databases).

The order of actions for system implementing is proposed. It includes: development of needs and goals, determination of basic parameters of the national system, regulation of legal support for the functioning of the system (legal guarantees of personal data protection, legal base of data collection, exchange and processing), establishing of interagency cooperation mechanism.

**Keywords:** border security, cross-border threats, border control, air BCPs, API/PNR, biometrics.