

В. О. Фігура, викладач

Національна академія Державної прикордонної служби України
Кафедра спеціальних дисциплін факультету правоохоронної діяльності
вул. Шевченка, 46, Хмельницький, 29003, Україна
e-mail: star1206@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7329-2890>

НЕОБХІДНІСТЬ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ API/PNR ТА ПОНЯТТЯ ІНТЕРВ'ЮВАННЯ

У статті висвітлюються питання щодо перспектив запровадження системи API/PNR в Україні з метою забезпечення прикордонної безпеки нашої держави. Основою майбутнього впровадження системи використання попередньої інформації про пасажирів та записів реєстрації пасажирів є підписання Угоди між Урядами України та США в 2021 році. Згідно домовленостей, першими пунктами пропуску, де планувався запуск API/PNR, мали стати міжнародні пункти пропуску для авіаційного сполучення. Але, неоголошена війна російської федерації у 2022 р. стала причиною припинення авіаційного сполучення та закриття міжнародних аеропортів України, що, у свою чергу, не дало можливості вчасно розпочати підготовку до функціонування даної системи.

Упровадження даної системи в Україні забезпечить ефективнішу протидію транскордонній злочинності на державному кордоні та надасть можливість виявляти не тільки осіб, які причетні до протиправної діяльності, а й осіб, які можуть бути потенційними терористами, організаторами нелегальної міграції, наркокур'єрами. Необхідно зазначити те, що система API/PNR позитивно зарекомендувала себе у розвинутих країнах світу, таких як, Сполучені Штати Америки, Канада та більшості країн Європейського Союзу.

Так, до прикладу, у країнах Європи функціонування даної системи дало можливість ефективно боротися та виявляти терористів та осіб, причетних до торгівлі людьми серед пасажирів авіарейсів.

Констатуючи той факт, що в українському законодавстві повною мірою не передбачено функціонування системи API/PNR та відповідального за цю систему органу, наряду з запровадженням системи попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR) нами було розглянуто питання щодо впровадження та закріплення на законодавчому рівні поняття «інтерв'ювання», яке, у свою чергу, надало б додаткову можливість правоохоронним органам протидіяти організованій злочинності на державному кордоні України.

Ключові слова: API/PNR, інтерв'ювання, Державна прикордонна служба України, прикордонна безпека, протидія тероризму.

Постановка проблеми. Сьогодення диктує свої вимоги щодо діджиталізації усіх сфер життя, яка, серед іншого, відкриває можливості і для завчасного онлайн-контролю авіаперевезень, зокрема, отримання попередньої інформації про пасажирів. Отримання даної інформації дозволяє здійснити перевірку пасажирів авіарейсів ще до їхнього прибуття в пункт призначення.

Аналіз ступеня використання авіатрафіку особами, які вчиняють транскордонні кримінальні правопорушення, свідчить про необхідність поши-

рення на авіаційний транспорт усіх заходів запобігання злочинності, у тому числі, системи попередньої інформації про пасажирів.

Сьогодні наша держава перебуває у стані війни, проте після її закінчення гостро постане питання щодо своєчасного виявлення осіб, які можуть бути причетними до протиправної діяльності. Своєчасне впровадження системи API/PNR в Україні розширить можливості щодо отримання упереджувальної інформації не лише про пасажирів, але, також про їхні маршрути руху. Одночасно з запровадженням системи API/PNR доцільно розглянути питання щодо впровадження поняття інтерв'ювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання впровадження системи API/PNR розглядалося у поодиноких публікаціях вітчизняних науковців. Зокрема, Станіславом Філіпповим акцентовано увагу на потенціалі системи у виявленні терористичних викликів та загроз [1, с. 305, 308], а в його спільній роботі з Анастасією Марчук проаналізовано порядок дій щодо запровадження системи в Україні [2, с. 72]. У контексті службової діяльності митних підрозділів, система PNR розглядалася такими науковцями, як Іван Брежнюк та Олександр Фрадинський.

Очевидно, що проблема використання API/PNR в авіаційних пунктах пропуску із метою запобігання протиправної діяльності не висвітлено в достатньому обсязі, а питання інтерв'ювання в поєднанні з даною системою взагалі не розкрито. Необхідно зазначити, що окремі аспекти використання «інтерв'ю» розглядалися Василем Корольовим.

Метою статті є висвітлення проблемних питань впровадження в Державній прикордонній службі України системи API/PNR та розкриття поняття інтерв'ювання осіб (пасажирів), які перетинають державний кордон України, використовуючи авіасполучення.

Виклад основного матеріалу. У зв'язку з повномасштабним військовим вторгненням російської федерації на територію України, відповідно до основних вимог Повітряного кодексу України, а також Положення про використання повітряного простору України були вжиті заходи представниками об'єднаної цивільно-військової системи та Державіаслужбою щодо закриття повітряного простору України для всіх цивільних авіасуден з 24.02.2022 року. До війни на території України функціонувало 30 аеропортів, 16 із яких є міжнародними та використовуються не тільки для обслуговування великих пасажирських авіарейсів, так і для різного роду вантажоперевезень. Оскільки, на даний час, в умовах війни, Україна не має змоги забезпечити повітряне сполучення між іншими країнами світу, необхідно розглянути питання майбутнього функціонування повітряних брам нашої держави в контексті забезпечення максимальної національної безпеки для нашої держави.

Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 року (Чикагська конвенція) є основним міжнародним документом, який визначає основні принципи роботи міжнародної авіації. У серпні 1992 року Україна приєдналася до вищезазначеної конвенції. Відповідно до даного документу, кожна держава-підписант на власний розсуд визначає інформацію, яка її цікавить про пасажирів авіарейсу. Ураховуючи це, визначаються певні вимоги до експлуатантів повітряних суден, які зобов'язані надавати органам влади визначену інформацію про пасажирів авіарейсів [3].

Необхідно взяти до уваги прийняту Організацією Об'єднаних Націй (ООН) резолюцію № 2178, ухвалену 2014 року, в якій рекомендовано усім країнам ООН аналізувати та збирати інформацію про поїздки людей в рамках боротьби з тероризмом, не порушуючи при цьому міжнародне право. У вищезазначеній резолюції було звернення до всіх держав, які є членами, щодо зміцнення міжнародного, регіонального та субрегіонального співробітництва та двосторонніх угод із метою запобігання перетинів кордонів терористами та бойовиками. Абсолютно всі члени наголосили на необхідності заходів, які мали б включати в себе більш якісний прикордонний контроль та контроль під час видачі документів, які засвідчують особу. Даною резолюцією було визначено рекомендації всім державам-членам щодо використання процедури оцінки ризиків. Крім того, пасажиром авіарейсів необхідно проходити перевірки на основі фактичних даних (необхідність щодо обробки даних про перетини та поїздки). Резолюція № 2178 має широке коло застосування, але основною метою є вдосконалене та дієве використання попередньої інформації про пасажирів (API).

У тексті резолюції всіх країн-членів ООН було зобов'язано продовжити кримінальне переслідування власних громадян, які виїжджають за кордон з метою участі у бойових діях на боці терористичних або екстремістських організацій [4].

Зазначимо, що резолюцію № 2309, що була схвалена 2016 року Радою безпеки ООН, усі держави-члени закликаються протидіяти та запобігати терористичним загрозам цивільної авіації. Ураховуючи це, авіакомпанії, які проводять свою діяльність на території цих держав, було зобов'язано завчасно подавати відповідним державним органам влади попередню інформацію про пасажирів [7].

Виклики сьогодення, із якими останнім часом стикнулася світова спільнота, серед яких і військові конфлікти, різноманітні війни в тому числі і «гібридні», чисельні загрози міжнародній безпеці (міжнародний тероризм), переміщення через державні кордони країн зброї, нелегальних мігрантів або контрабанди, на штовхують усі держави без винятку, у пошуку ефективних механізмів протидії даним загрозам. Як зазначає Володимир Нікіфоренко, один із них – механізм обробки наданих авіаперевізником попередніх даних реєстрації особи з метою виявлення потенційних загроз національній безпеці, безпеці державного кордону, підвищення рівня авіаційної безпеки, ефективного запобігання та боротьби з тероризмом, організованою злочинністю, правопорушеннями, транснаціонального характеру, а також ідентифікації та переслідування осіб, винних у вчиненні таких правопорушень [6].

Аналізуючи отриману від авіаперевізників інформацію, можна констатувати той факт, що вона має значно більший потенціал щодо виявлення осіб із числа терористичних організацій, осіб, які перебувають у розшуку, нелегальних мігрантів та осіб, причетних до контрабандної та іншої протиправної діяльності на державних кордонах країн.

Європейським Парламентом і Радою було схвалено директиву № 2016/681 від 27 квітня 2016 року «Про використання даних записів реєстрації пасажирів (PNR) для попередження, виявлення, розслідування та переслідування терористичних та тяжких злочинів». Необхідно підкреслити той факт, що метою даної директиви є забезпечення безпеки, захист життя людей та створення правової захищеної бази для захисту даних реєстраційних записів пасажирів (PNR) [7].

Система реєстрації пасажирів (PNR) створюється юридичною особою, яка експлуатує повітряне судно чи надає послуги в цій галузі, або їх уповноваженими агентами, відповідно до кожного авіаперельоту під час бронювання місць пасажиром. Ця система даних може дуже ефективно доповнювати систему (API), що, в свою чергу, надає можливість правоохоронним органам проводити більш деталізовану перевірку та визначатиме якісніший аналіз ступеня небезпеки, який може існувати з боку пасажирів повітряних суден.

Окрім того, система реєстрації пасажирів (PNR), може надавати органам влади можливість у проведенні кримінальної розвідки та, у свою чергу, допомагає виявляти підозрілі маршрути подорожей та встановлювати злочинців, зокрема тих, хто раніше не потрапляв в поле зору правоохоронних органів. Дана система дозволяє запобігати та протидіяти тяжким злочинам: тероризму, наркоторгівлі, торгівлі людьми. Авіаперевізники зобов'язані надсилати реєстраційні записи пасажирів (PNR) до підрозділу обробки інформації про пасажирів за 24-48 годин до запланованого часу відправлення рейсу. Особливістю реєстраційного запису пасажирів (PNR) є те, що інформація, яка зазначається в PNR залежить від інформації, яка надана пасажиром через мережу Інтернет в ході бронювання. Основним способом збору PNR-даних пасажирів є саме бронювання (здійснюється різними міжнародними організаціями, які продають авіаквитки), в подальшому зібрані дані передаються експлуатантам повітряних суден. Також, бронювання може прийматися самим експлуатантом повітряного судна. Під час купівлі авіаквитків особа має бути повідомлена експлуатантом повітряного судна про те, що він зобов'язаний надати компетентним органам усі дані про авіарейс.

Аналізуючи криміногенні ризики та доцільні запобіжні інструменти, на державному рівні в Україні було затверджено рішення та визначено завдання щодо початку функціонування сучасної системи попередньої інформації про пасажирів (API) та додаткових даних про пасажирів (PNR). Функціонування вищезазначеної системи (API/PNR) позитивно зарекомендувало себе в таких країнах світу, як: Канада, Сполучені Штати Америки (США) та майже у всіх країнах Європейського Союзу. Впровадження системи API/PNR в Україні було розпочато ще до початку війни з росією. Так, під час візиту українською делегацією на чолі з Президентом України до США 30 вересня 2021 року у Вашингтоні, була укладена Угода між Урядами України та США про співробітництво щодо використання інформації про тих, хто подорожує. Дана угода спрямована на посилення охорони кордонів України та протидію тероризму. Основною метою якої є допомога підрозділам Державної прикордонної служби України щодо виявлення осіб, які загрожують національній безпеці України, терористів, потенційних нелегальних мігрантів, та інших міжнародних злочинців.

По завершенню війни в Україні та з початком функціонування аеропортів очевидно актуалізується необхідність впровадження системи (API/PNR). Отже, загрози, із якими прийдеться зіткнутися нашій державі, пов'язані і з тим фактом, що країна-агресор може продовжити здійснення терористичних актів на території нашої держави, використовуючи для цього осіб з числа терористичних організацій. В цьому контексті виникає питання проведення додаткових заходів під час виявлення осіб, які можуть загрозувати національній безпеці. У взаємодії з системою (API/PNR) необхідно на законодавчому рівні розглянути та впровади-

ти поняття інтерв'ювання осіб, які перетинатимуть державний кордон України. В діяльності Державної прикордонної служби України практикувалося проведення «фільтраційно-перевірочних заходів», здійснення яких у минулому покладалося на оперативно-розшукові підрозділи. Проте на даний час воно не передбачене жодним нормативно-правовим документом і на сьогодні зведено лише до опитування. У тому числі й через це виникає багато суперечностей: чому саме необхідно введення поняття інтерв'ювання, а не опитування чи співбесіда? Відповідно до п. 11 розділу II Наказу Міністерства внутрішніх справ України № 392 від 14.05.2018 року «Про затвердження Порядку проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну» співбесіда має на меті отримання відповідей на поставлені іноземцю запитання, вивчення підтвердних документів. Під час співбесіди перевіряються або уточнюються усі пояснення особи щодо правових підстав перетинання державного кордону [8]. Необхідно підкреслити той факт, що під час співбесіди службовій особі, яка її проводить, забороняється, серед іншого, розмовляти на теми, які не стосуються встановлення обставин прибуття в Україну. Це не дозволяє представникам Державної прикордонної служби України, які здійснюють контроль другої лінії, у повному обсязі встановити справжню мету прибуття іноземного громадянина до нашої держави, а, отже, цілі та мета співбесіди, на нашу думку, не відповідають дієвому забезпеченню національної безпеки.

Розглядаючи поняття інтерв'ювання, можна зробити висновок, що це різновид усного опитування особи (громадянина), що базується на безпосередньому контакті інтерв'юера з респондентом, в ході якого запитувач (інтерв'юер) за допомогою встановленого психологічного контакту отримує потрібну йому інформацію. Перш за все, інтерв'юеру в ході проведення інтерв'ювання необхідно намагатися встановити сприятливий контакт з респондентом (опитуваним) і максимально знизити напругу, яка викликана самою ситуацією. Після чого запитувач ставить запитання. У свою чергу, опитуваний по черзі надає відповіді на кожне з них. Проведення такої бесіди надає змогу: уточнити наявну інформацію, встановити можливі зв'язки опитуваної особи з членами терористичних чи інших протиправних угруповань (злочинних організацій). Вірне проведення та застосування результатів інтерв'ювання надасть можливість успішного вирішення завдань, які стоять перед Державною прикордонною службою України щодо протидії існуючим загрозам.

Підкреслюючи те, що проблеми проведення інтерв'ювання досліджувалися і зарубіжними, і вітчизняними вченими, наголошуємо, що організація та здійснення цього заходу в поєднанні з системою попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR) раніше не розглядалася. Саме тому інтерв'ювання осіб, які перетинатимуть державний кордон України в авіаційних пунктах пропуску, на сьогоднішній час потребує додаткового вивчення, розвитку та впровадження, зокрема, у системі оперативного забезпечення охорони державного кордону України.

Висновки і пропозиції. Під час дослідження нами акцентовано увагу на те, що впровадження систем попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR) є необхідністю викликаною часом. Воно

дозволить значною мірою підвищити рівень забезпечення прикордонної безпеки, а, також, більшою мірою запобігати актам тероризму та іншим злочинам, які носять транскордонний характер, та покращити й водночас удосконалити заходи прикордонного контролю в авіаційних пунктах пропуску через державний кордон України.

Під час запровадження даної системи (API/PNR) в Україні необхідно буде враховувати такі проблемні питання, як:

- необхідність внесення змін в законодавство з метою якісного функціонування даної системи;

- визначення суб'єкту або суб'єктів, які будуть мати доступ до даної системи та працювати з нею (на нашу думку, виходячи з функцій та обов'язків, ці права мають бути надані Державній прикордонній службі України);

- врахувати механізми захисту персональних даних пасажирів та вжити всіх можливих заходів щодо недопущення їх витоку;

- запровадити поняття інтерв'ювання, яке необхідно закріпити на законодавчому рівні.

Перспективне впровадження системи використання попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR) надасть можливість успішного вирішення завдань, які стоять перед Державною прикордонною службою України, щодо протидії існуючим загрозам.

Список використаної літератури

1. Філіппов С. О. Кримінологічні засади протидії транскордонній злочинності : дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08 / НАДПСУ; ДДУВС. Хмельницький, 2019. 561 с.
2. Філіппов С. О., Марчук А. А. Практичні рекомендації щодо впровадження системи обробки попередньої інформації про пасажирів (API/PNR) як інструменту протидії транскордонним загрозам. *Правова держава*. 2021. № 44. С 70-77.
3. Конвенція про міжнародну цивільну авіацію 1944 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995%20038>.
4. Resolution 2178 (2014) Adopted by the Security Council UN at its 7272nd meeting, on 24 September 2014. URL: [https://undocs.org/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2178(2014)).
5. Міжнародний досвід та кращі практики у сфері попередньої інформації про пасажирів та реєстраційних записів пасажирів. Посібник: ОБСЄ, ДПСУ. С 12. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/510620.pdf>
6. Нікіфоренко В.С. Адміністративна відповідальність авіаперевізників за невиконання обов'язку передачі попередніх даних реєстрації особи. *Право і суспільство*. 2020. № 5. С. 90-96.
7. 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>.
8. Про затвердження Порядку проведення підрозділами органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України процедури здійснення контролю другої лінії іноземців та осіб без громадянства під час в'їзду в Україну. Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 392 від 14.05.2018 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0869-18#Text>.

References

1. Filippov S. O. (2019). Kryminolohichni zasady protydyi transkordonnii zlochynnosti : dys. ... d-ra yuryd. nauk: spets. 12.00.08 / NADPSU; DDUVS. Khmel'nyts'kyy. 561 s. [in Ukrainian].
2. Filippov S. O., Marchuk A. A. (2021). Praktychni rekomendatsiyi shchodo vprovadzhennya systemy obrobky poperedn'oyi informatsiyi pro pasazhyriv (API/PNR) yak instrumentu protydyi transkordonnym zahrozam. *Pravova derzhava*. № 44. S. 70-77 [in Ukrainian].
3. International civil aviation convention 1944. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995%20038> (access date April 10, 2016). [in Ukrainian].
4. Resolution 2178 (2014). Adopted by the Security Council UN at its 7272nd meeting, on 24 September 2014. URL: [https://undocs.org/S/RES/2178\(2014\)](https://undocs.org/S/RES/2178(2014)).
5. International experience and good practices in API/PNR. Manual: OSCE, SBGSU. P. 12. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/a/6/510620.pdf> [in Ukrainian].
6. Nikiforenko V. S. (2020). Administratyvna vidpovidal'nist' aviapereviznykiv za nevykonannya obov'yazku peredachi poperednikh danykh reyestratsiyi osoby. *Pravo i suspil'stvo*. № 5. S. 90-96 [in Ukrainian].
7. 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>.
8. Pro zatverdzhennya Poryadku provedennya pidrozdilamy orhaniv okhorony derzhavnoho kordonu Derzhavnoyi prykordonnoyi sluzhby Ukrainy protsedury zdiysnennya kontrolyu druhoi liniyi inozemtsiv ta osib bez hromadyanstva pid chas v'yizdu v Ukrainu. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrainy № 392 vid 14.05.2018 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0869-18#Text>. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.11.2022 р.

V. O. Fihura, Lecturer

the National Academy of the State Border Service of Ukraine
the Departments of Special Disciplines of the Faculty of Law Enforcement
St. Shevchenko, 46, Khmelnytskyi, 29003, Ukraine
e-mail: star1206@ukr.net
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-7329-2890>

THE NEED TO IMPLEMENT THE API/PNR SYSTEM AND THE CONCEPT OF INTERVIEWING

Summary

The article reveals issues regarding the possibility of implementing the API/PNR system in Ukraine in order to ensure national security and border security of our state. Emphasizing that the basis for the future implementation of advance passenger information and passenger registration records was the signing of the Agreement between the Governments of Ukraine and the United States in 2021. According to the agreements, international airports were to be the first checkpoints where API/PNR was planned to be launched, but, unfortunately, the undeclared war by the Russian Federation and the closing of the air gates of Ukraine did not give an opportunity to start preparations for the operation of this system in time.

The implementation of this system in Ukraine will ensure more effective counteraction to cross-border crime at the state border and will provide an opportunity to identify not only persons involved in illegal activities, but also persons who may be potential terrorists, illegal migrants, and drug couriers. It should be noted that the API/PNR system has proven itself positively in most developed countries of the world, such as the United States of America, Canada and most countries of the European Union.

So, for example, in European countries, the functioning of this system made it possible to effectively fight and detect potentially illegal migrants, terrorists, people involved in human trafficking among flight passengers.

Along with the introduction of the system of advance passenger information (API) and passenger registration records (PNR), we considered the issue of introducing and enshrining at the legislative level the concept of “interviewing”, which, in turn, would provide an additional opportunity for law enforcement agencies to counter organized crime on the state border of Ukraine.

Noting the fact that Ukrainian legislation does not provide for the functioning of the API/PNR system and does not define the body that will be empowered to work with it.

Keywords: API/PNR, interviewing, The State Border Guard Service of Ukraine, border security, countering terrorism.