

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2023.49.276030>

УДК:351.746:342.9(477)

*В. О. Фігура*, викладач

Національна академія Державної прикордонної служби України  
Кафедра спеціальних дисциплін факультету правоохоронної діяльності  
вул. Шевченка, 46, Хмельницький, 29003, Україна  
e-mail: nadpsu@i.ua  
ORCID ID: 0000-0001-7329-2890

## УПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ API/PNR У СФЕРУ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИСТИЧНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Дана стаття присвячена перспективам розгортання та функціонування в Україні системи попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR). У роботі проаналізовано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» та наведено аргументи щодо необхідності його вдосконалення.

Зазначено, що система заходів у сфері протидії терористичній діяльності, у зв'язку з обранням Україною курсу до європейської та євроатлантичної інтеграції, повинна відповідати загальноєвропейським практикам боротьби з тероризмом, у тому числі, міжнародним, а також наявному рівню терористичних загроз. Очевидно, що це пов'язано, насамперед, з розв'язаною війною з боку російської федерації.

У статті наведено аргументи на користь окремих елементів удосконалення антитерористичного законодавства, зокрема, доцільності визначення суб'єктів і підрозділів, які найдоцільніше наділити повноваженнями роботи з системою API/PNR. Також акцентовано увагу на те, що дієвість його застосування прикордонниками під час виконання ними службових обов'язків з охорони державного кордону України може бути підвищена шляхом комплексного використання разом з методикою профайлінгу. Профайлінг широко застосовується за кордоном і вже довів свою високу ефективність.

Отже, одним з головних завдань у сфері протидії терористичній діяльності на державному кордоні України є всебічне посилення спроможностей загальнодержавної системи боротьби з тероризмом шляхом упровадження сучасних інформаційно-аналітичних рішень.

**Ключові слова:** тероризм, інтерв'ювання, API/PNR, профайлінг, оперативно-розшукові підрозділи, прикордонна безпека, антитерористичне законодавство.

**Постановка проблеми.** Необхідність комплексного посилення спроможностей системи боротьби з тероризмом потребує законодавчих, організаційних, та інших змін. Зокрема, перегляду потребує перелік суб'єктів протидії терористичній діяльності, а також необхідність впровадження можливості життя попереджувальних механізмів щодо виявлення терористичних загроз. Одним з таких механізмів є впровадження та функціонування системи API/PNR в Україні, що дозволить завчасно виявляти осіб (пасажирів авіарейсів), які можуть бути членами терористичних організацій або бути причетними до здійснення іншого роду протиправної діяльності на державному кордоні України. В умовах війни запровадження даної системи не є можливим, проте, питанню підготовці до такого за-

провадження, у тому числі, розробці і ухваленню відповідних нормативно-правових актів слід приділити увагу, тим більше це відповідає зобов'язанням, які на себе взяла наша держава.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Впровадження системи API/PNR в Україні останнім часом актуалізовано в дослідженнях таких українських вчених, як В. В. Демчук, Ю. В. Крутік, В. С. Нікіфоренко, А. С. Треус, С. О. Філіпов. Ними переважно розглянуті організаційно-правові аспекти запровадження попередньої інформації про пасажирів (API) і записів реєстрації пасажирів (PNR) з метою протидії правопорушенням у прикордонній сфері. У контексті перспектив впровадження системи, пропонувалися і практичні аспекти забезпечення ефективності її функціонування.

Війна в Україні змістила акценти, актуалізувалося питання посилення оборони у комплексі з антитерористичним захистом. **Метою статті** нами визначено проведення аналізу проекту змін в антитерористичному законодавстві, через оптику впровадження системи API/PNR в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Результати аналізу наукових джерел, змісту «антитерористичних» нормативно-правових актів свідчать про несистемність урегулювання низки питань, важливих для ефективності антитерористичної діяльності. Це твердження повною мірою стосується і «антитерористичного» компоненту діяльності Державної прикордонної служби України. З метою удосконалення системи національної та прикордонної безпеки, 30.08.2021 року між Урядами України та Сполучених Штатів Америки було підписано Угоду «Про співробітництво у використанні інформації про тих, хто подорожує». У подальшому було розроблено законопроект про ратифікацію даної Угоди, який в даний час перебуває на розгляді у Верховній Раді України (№ 0152 від 20.05.2022 р.). Створення даної системи в Україні дозволило б впровадити ефективні превентивні практики з метою недопущення в'їзду осіб, потенційно небезпечних для національної безпеки України, а, також, в цілому підвищити ефективність протидії тероризму і транскордонній злочинності. Досягти цього пропонувалося шляхом упровадження дієвого програмного інструменту автоматичної обробки такої інформації.

Вищезазначена угода шляхом впровадження в Україні системи API/PNR, безпосередньо позитивним чином мала б вплинути на захист національної безпеки, безпеки державних кордонів, підвищення рівня авіаційної безпеки. За допомогою даної системи підрозділи Державної прикордонної служби України мали б отримати додаткові можливості у виявленні осіб, які загрожують національній безпеці держави.

Фактично, функціонування системи API/PNR на початковому етапі планувалося запровадити лише в міжнародних аеропортах України (авіаційних пунктах пропуску), що першочергово було викликано з зростанням пасажиропотоку та потребувало забезпечення досконалішого механізму протидії на державному кордоні правопорушенням.

Саме система попередньої інформації про пасажирів (API) та система реєстрації пасажирів (PNR) являється ефективним та сучасним інструментом боротьби з терористичними та іншими криміногенними загрозами на державному кордоні. Впровадження даної системи в Україні відкриває можливості безпо-

середнього використання сучасного світового досвіду у сфері протидії терористичній діяльності.

Слід зазначити, що на необхідності використання синергетичного потенціалу міжнародного співробітництва у сфері протидії тероризму, завжди загострювали увагу найбільш авторитетні вітчизняні дослідники тероризму.

До прикладу, створена В. Ф. Антипенко модель протидії тероризму передбачає саме такий підхід [1]. На це спрямована і загальна ідеологія, закладена у Закон України «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 р. № 638-IV [2]. На сьогоднішній день тероризм класифікують за наступними видами: ідеологічний, національний, транспортний, релігійний, кримінальний, ядерний, світоглядний.

Поза сумнівом, захоплення, проголошення на тимчасово окупованих територіях України, так званих «ДНР» та «ЛНР» є особливою формою терористичної діяльності. У подальшому, з метою дієвої боротьби з нею необхідно розробити ефективну систему заходів запобігання, яка, в свою чергу, буде спрямована на ліквідацію умов виникнення даного виду протиправної діяльності, та, з-поміж іншого, передбачатиме широке застосування інформаційно-аналітичних інструментів запобіжної діяльності.

22 жовтня 2015 року у м. Рига Україною було підписано: «Додатковий протокол до Конвенції Ради Європи щодо запобігання тероризму», який націлений на вирішення проблеми так званих іноземних терористів. Даний протокол раніше був підписаний ще сімнадцятьма державами, такими як: Туреччина, Боснія і Герцеговина, Італія, Латвія, Люксембург, Польща, Бельгія, Естонія, Франція, Німеччина, Словенія, Швеція, Великобританія, Іспанія, Швейцарія, Норвегія, Ісландія. В даному документі визначено, яким чином можливо спільно протидіяти іноземним терористам, при цьому неухильно дотримуючись верховенства права та прав людини. Протокол стосується, насамперед, недопущення поширення кола тих осіб, які свідомо приймають участь у терористичному угрупованні, проходять підготовку з метою здійснення терористичних терактів та здійснюють поїздки за кордон з метою вчинення тероризму. Верховною Радою ратифіковано Додатковий протокол [3].

Особливу увагу, в ході нашого дослідження, ми приділили Проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом» (№ 7349 від 05.05.2022 року), який пройшов перше читання [4]. Головним завданням даного законопроєкту являється вдосконалення загальнодержавної боротьби з тероризмом, поліпшення координації та взаємообміну інформації з правоохоронними органами іноземних держав; попереднього виявлення осіб, які є членами або мають відношення до міжнародних терористичних організацій та здійснення своєчасних заходів реагування; забезпечення протидії міжнародному тероризму за допомогою використання бази даних API/PNR, а також міжнародна кооперація з Європолем та Інтерполом. Проєкт передбачає такі шляхи удосконалення боротьби з тероризмом: визначено нові суб'єкти, які будуть протидіяти даному виду протиправної діяльності, окреслено коло їх повноважень, розроблено механізм взаємодії органів місцевого самоврядування із правоохоронними органами та ін. Виходячи з тексту проєкту, його автори усвідомлюють той факт, що впровадження системи API/PNR в Україні до-

зволить не лише ефективно протидіяти терористичній загрозі, а й надасть можливість виявляти потенційних нелегальних мігрантів, міжнародних злочинців, осіб причетних до торгівлі людьми та контрабандної діяльності, а також запобігти багатьом іншим правопорушенням, які носять транснаціональний характер.

Висловлюючи нашу думку щодо законопроекту, зазначимо, що поза сумнівом він є своєчасним та актуальним, але, разом з тим, окремі його аспекти потребують вдосконалення. Зміни, які плануються до внесення в законодавчі акти стосовно надання права суб'єктам, які здійснюють боротьбу з тероризмом, права отримувати та користуватися інформацією про пасажирів, ніяк не узгоджуються з загальнодержавною концепцією впровадження в нашій державі системи обробки попередньої інформації про пасажирів API/PNR (надаються відповідно до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, авіаперевізником). В даній Конвенції визначено, що держава-учасниця забезпечує прийняття відповідних законів з метою створення механізму використання інформації про пасажирів, для зменшення термінів здійснення прикордонного контролю. В більшості держав світу розроблено та прийнято законодавство, яке регулює питання використання системи API/PNR з метою виявлення загроз національній безпеці, безпеці державного кордону та підняття рівня авіаційної безпеки, протидії терористичним загрозам, організованій злочинності та багатьом іншим злочинам транскордонного характеру. Сьогодні в Україні, відповідно до пункту 58 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, затвердженої Законом України від 21.03.2017 року № 1965-VIII в якому зазначено, що під час виконання міжнародних рейсів з/до України або транзитних рейсів через аеропорти України авіаперевізник зобов'язаний надавати органу охорони державного кордону, митним органам та головному органу у загальнодержавній системі боротьби з терористичною діяльністю інформацію про пасажирів [5].

На даний час в Україні не існує законодавства, яке б регулювало використання попередніх даних реєстрації особи PNR. Проте, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2019 р. № 687-р було схвалено Стратегію інтегрованого управління кордонами до 2025 року. В цій Стратегії зазначено, що Адміністрація Державної прикордонної служби України спільно з іншими органами виконавчої влади повинна розробити Закон України, який буде регулювати наступні питання: в якому форматі і в які терміни авіаперевізник буде надавати попередню інформацію про пасажирів API/PNR, а також яку відповідальність будуть нести авіаперевізники за не подання або не своєчасне подання даної інформації [6]. Отже, в законопроекті № 7349 не врегульовані вищеперераховані питання, також він не містить механізмів захисту персональних даних осіб, відповідно до зобов'язань, які Україна взяла на себе в рамках міжнародних угод та договорів.

Оскільки впровадження бази даних API/PNR планується безпосередньо на державному кордоні України (в авіаційних пунктах пропуску), виникає потреба розширення повноважень з наданням доступу до вищезазначеної бази підрозділам Державної прикордонної служби України. Крім того, необхідне визначення відповідального підрозділу, посадкові особи якого будуть уповноважені працювати з системою API/PNR та взаємодії з іншими правоохоронними органами України. У даному контексті, логічним кроком було б наділити відповідними повно-

важеннями оперативно-розшукові підрозділи Державної прикордонної служби України, оскільки вони мають досвід виявлення осіб, причетних до протиправної діяльності на державному кордоні, здійснюють різного роду заходи протидії даної діяльності, як самостійно, так і у взаємодії з іншими правоохоронними органами. Особливо важливим завданням є забезпечення інтероперабельності баз суб'єктів, уповноважених працювати з API/PNR [7, с. 436].

Крім того, як зазначає С. О. Філіппов, система захисту персональних даних пасажирів має відповідати європейським нормам, прикладом яких зокрема є Загальний регламент щодо захисту даних (GDPR) Європейського Союзу [8, с. 173].

У будь-якому випадку, API/PNR має прогнозовані високі показники ефективності, якщо буде застосовуватися разом з іншими запобіжними інструментами. У цьому контексті, одним з аспектів, на якому пропонуємо зосередити увагу, є залучення оперативно-розшукових підрозділів до проведення інтерв'ювання (опитування) осіб, які перетинають державний кордон України в пунктах пропуску та закріплення цього поняття на законодавчому рівні. Для більш дієвого проведення вищезазначеного заходу можливе і необхідне використання методики профайлінгу, яка має широке застосування за кордоном і вже довела високу ефективність. Правоохоронними органами іноземних держав використовується профайлінг у двох аспектах: в ході виявлення та затримання злочинців, які вчинили будь-якого роду злочини, а, також, з метою недопущення вчинення злочинів.

Як зазначають дослідники Ю. В. Руль і Т. О. Мартинова, на сьогоднішній день існує багато видів профайлінгу, серед них кримінальний та оперативний профайлінг – складання психологічного портрету передбачуваного злочинця, участь у розпізнавальній діяльності та розслідуваннях державних правоохоронних органів і приватних агентств на правах консультанта, ведення переговорів з терористами та потенційними суїцидантами [9, с. 7].

Так, у контексті попередження терористичних та інших протиправних дій «профайлінг» застосовується з метою гарантування безпеки під час авіаперельотів.

**Висновки і пропозиції.** В ході дослідження нами було обґрунтовано необхідність вдосконалення антитерористичного законодавства, шляхом нормативного урегулювання впровадження та функціонування системи попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR), що дозволить значно посилити протидію терористичній діяльності, а, також, модернізує прикордонний контроль в пунктах пропуску через державний кордон України.

При впровадженні системи обробки та обміну даними записів реєстрації пасажирів для повноцінного її функціонування в Україні необхідно:

- внести зміни в законодавство, де визначити суб'єкта або суб'єктів, які будуть безпосередньо здійснювати роботу з даною системою API/PNR на державному кордоні;
- визначити відповідні повноваження Державної прикордонної служби України; впровадити та закріпити на законодавчому рівні поняття «інтерв'ювання» в поєднанні з поняттям «профайлінг»;
- в системі прикордонної служби, визначити підрозділи, які безпосередньо працюватимуть з вищезазначеною системою (пропонується покласти дані

обов'язки на представників оперативно-розшукових підрозділів Державної прикордонної служби України).

Перспектива впровадження та функціонування системи API/PNR надасть можливість Україні досягти світового рівня забезпечення безпеки авіаційних перевезень, суттєво полегшить прикордонні процедури, дозволить більш ефективно виявляти потенційно небезпечних осіб, скоординує державні органи щодо протидії терористичній діяльності та іншим злочинам, які являють загрозу національній безпеці.

### Список використаної літератури

---

1. Антипенко В. Ф. Тероризм: кримінологічна та кримінально-правова характеристика. Київ, 1999. 61 с.
2. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/en/638-15?lang=uk#Text>.
3. Про ратифікацію Додаткового протоколу до Конвенції Ради Європи про запобігання тероризму: Закон України від 20 вересня 2022 р. № 2589-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2589-IX#Text>.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення боротьби з тероризмом: Проект Закону України від 05 травня 2022 р. № 7349. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1288565>.
5. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації: Закон України від 21 березня 2017 р. № 1965-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text>.
6. Про схвалення Стратегії інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text>.
7. Філіппов С. О. Кримінологічні засади протидії транскордонній злочинності : дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.08 / НАДПСУ; ДДУВС. Хмельницький, 2019. 561 с.
8. Філіппов С. О. Окремі аспекти використання даних про пасажирів (API/PNR) в інтересах прикордонної безпеки. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 169-176.
9. Психологія профайлінгу. Навчальний посібник / Ю. В. Руть, Т. О. Мартинова. Київ, 2018. 236 с.

### References

---

1. Antupenko V. F. (1999). Terrorism: criminological and criminal law characteristic. Kyiv. 61 p. [in Ukrainian].
2. On combating Terrorism: Law of Ukraine from 20 of march 2003 № 638-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/en/638-15?lang=uk#Text> [in Ukrainian].
3. On Ratification of the Additional protocol for Council of Europe Convention on the prevention of terrorism: Law of Ukraine from 20 of september 2022 № 2589-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2589-IX#Text> [in Ukrainian].
4. On making changes to some legislative acts of Ukraine about improving the struggle with terrorism: Draft Law of Ukraine from 05 may 2022 №7349. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1288565> [in Ukrainian].
5. About the State program of aviation security of civil aviation: Law of Ukraine from 21 march 2017 № 1965-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text> [in Ukrainian].
6. On approval of the Strategy of Integrated Border Management for the period until 2025: order of the Ukrainian Cabinet of Ministers from 24 july 2019 № 687-p. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/687-2019-%D1%80#Text> [in Ukrainian].
7. Filippov S. O. (2019). Kryminolohichni zasady protydyi transkordonniiy zlochynnosti : dys. ... dokt. yuryd. nauk: spets. 12.00.08 / NADPSU; DDUVS. Khmel'nyts'kyi. 561 s. [in Ukrainian].

8. Filippov S. O. (2021). Some aspects of using passenger data (API/PNR) in support of border security. *Constitutional State*. № 43. P. 169-176. [in Ukrainian].
9. Psychology of profiling. Tutorial. Yu. V. Rul, T. O. Martunova. Kyiv, 2008. 236 p. [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.03.2023 р.

**V. O. Fihura**, Lecturer

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: nadpsu@i.ua

ORCID ID: 0000-0001-7329-2890

## **IMPLEMENTATION OF THE API/PNR SYSTEM IN THE SPHERE OF COUNTERING TERRORIST ACTIVITY**

### **Summary**

This article is devoted to the future deployment and functioning of the advance passenger information (API) and passenger registration records (PNR) system in Ukraine. In addition, the draft law of Ukraine «On amendments to certain legislative acts of Ukraine regarding the improvement of combating terrorism» has been analyzed and arguments as to why this particular draft law needs to be revised have been grounded. It has been suggested that in today's conditions, the system of measures of anti-terrorist activity, in connection with Ukraine's choice towards the European community and direct European integration, should correspond to the level of terrorist threat that exists in the state, which is primarily related to the development of war declared by the Russian Federation. The urgency of improving the anti-terrorist legislation, and the expediency of determining the entities and units that will work directly with this system have been grounded in the article. In addition, the concept of «interviewing» has been described. Also, it has been emphasized that in order to use it more effectively, there is a need to use the technique of «profiling» by border guards while performing their official duties for the protection of the state border of Ukraine. It has been noted that the above-mentioned event is widely used abroad and has already proven to be highly effective. Therefore, one of the main tasks of combating terrorist activities on the state border of Ukraine is comprehensive capabilities strengthening of the national system of combating terrorism.

The need to comprehensively strengthen the capabilities of the system of combating terrorism requires legislative, organizational, and other changes. In particular, the list of counter-terrorist activities needs to be revised, as well as the need to implement the possibility of using warning mechanisms to identify terrorist threats. One of these mechanisms is the implementation and functioning of the API/PNR system in Ukraine, which will allow early identification of persons (airline passengers) who may be members of terrorist organizations or be involved in other types of illegal activities at the state border of Ukraine. In the conditions of war, the introduction of this system is not possible, however, attention should be paid to the issue of preparation for such introduction, including the development and adoption of relevant normative legal acts, even more so in accordance with the obligations that our state has assumed.

**Keywords:** terrorism, interviewing, API/PNR, profiling, operational and search, border security, anti-terrorist legislation.