

**Совет Безопасности**

Distr.: General
26 May 2015
Russian
Original: English

**Письмо Председателя Комитета Совета Безопасности,
учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом,
от 26 мая 2015 года на имя Председателя Совета Безопасности**

От имени Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1373 (2001) о борьбе с терроризмом, имею честь представить Совету Безопасности доклад под названием «Пробелы в использовании предварительной информации о пассажирах и рекомендации по расширению масштабов ее использования в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов», который был подготовлен во исполнение просьбы, высказанной в заявлении Председателя Совета Безопасности от 19 ноября 2014 года (S/PRST/2014/23).

Комитет был бы признателен за доведение настоящего письма и доклада до сведения членов Совета Безопасности и за их издание в качестве документа Совета.

(Подпись) Раймонда Мурмокайте
Председатель
Комитет Совета Безопасности,
учрежденный резолюцией 1373 (2001)
о борьбе с терроризмом



Пробелы в использовании предварительной информации о пассажирах и рекомендации по расширению масштабов ее использования в целях пресечения потока иностранных боевиков-террористов

I. Резюме и введение

1. В настоящем докладе рассматривается вопрос об использовании государствами-членами систем предварительной информации о пассажирах (АПИ) в целях выявления имеющихся в этой области пробелов и потребностей в наращивании потенциала. В порядке реагирования на угрозу, создаваемую иностранными боевиками-террористами для международного мира и безопасности, Совет Безопасности принял 24 сентября 2014 года резолюцию 2178 (2014). В этой резолюции, в частности, Совет требует, чтобы государства-члены предотвращали въезд на свою территорию или транзит через нее лиц, предположительно являющихся иностранными боевиками-террористами (пункт 8)¹. В пункте 9 Совет призывает государства-члены требовать, чтобы авиационные компании, действующие на их территории, заблаговременно предоставляли соответствующим национальным властям предварительную информацию о пассажирах для выявления случаев выезда с их территории или попыток въезда на их территорию или транзитного проезда через нее на борту воздушных судов гражданской авиации лиц, обозначенных Комитетом Совета Безопасности, учрежденным резолюциями 1267 (1999) и 1989 (2001) по организации «Аль-Каида» и связанным с ней лицам и организациям.

2. Подробно рассмотрев вопрос об обязанностях, установленных в указанной резолюции, Совет Безопасности опубликовал 19 ноября 2014 года заявление своего Председателя, в котором, в числе прочего, Исполнительному директору Контртеррористического комитета было предложено подготовить анализ пробелов в использовании государствами-членами предварительной информации о пассажирах и вынести рекомендации по расширению масштабов ее использования (S/PRST/2014/23). Настоящий доклад представляется во исполнение этой просьбы.

3. В своей простейшей форме система АПИ представляет собой электронную коммуникационную систему, которая собирает биографические данные пассажиров и основные данные о рейсе, предоставляемые оператором авиоперевозок. Биографические данные обычно берутся из паспорта пассажира или другого выданного правительством проездного документа. Как правило, эти данные передаются органам пограничного контроля для проведения различных проверок до прибытия рейса.

¹ Иностранные боевики-террористы определяются в преамбуле резолюции как лица, которые совершают поездку в государство, не являющееся государством их проживания или гражданства, для целей совершения, планирования, подготовки или участия в совершении террористических актов или для подготовки террористов или прохождения такой подготовки, в том числе в связи с вооруженным конфликтом. Следует отметить, что резолюция была принята на основании главы VII Устава Организации Объединенных Наций и имеет, таким образом, обязательную силу для всех государств-членов.

4. Система АПИ близка к системам записей регистрации пассажиров (PNR), которые государствам-членам рекомендуется использовать в заявлении Председателя, хотя и отличается от нее. Записи регистрации пассажиров включают информацию, в частности подробные данные о приобретении билетов и маршруте следования, собираемую у пассажиров системами управления поездками при бронировании билетов на рейс. Таким образом, эта информация основывается не на проездном документе, выданном правительством, и в ней могут отсутствовать важные идентифицирующие данные, в частности о дате рождения и половой принадлежности пассажира.

5. В настоящее время лишь 51 государство-член (или чуть больше четверти государств — членов Организации Объединенных Наций) использует системы АПИ, которые могут служить эффективным инструментом для предотвращения поездок иностранных боевиков-террористов, других террористов и лиц, причастных к транснациональной организованной преступности, особенно в случае использования таких систем в сочетании с базами данных Международной организации уголовной полиции (Интерпол).

6. Потенциальные преимущества использования систем АПИ для пресечения поездок иностранных боевиков-террористов и других лиц, занимающихся преступной деятельностью, можно проиллюстрировать на простом примере совершения отдельно взятым лицом поездки воздушным транспортом через транзитную страну для участия в качестве иностранного боевика-террориста в том или ином конфликте, например, в конфликте в Сирийской Арабской Республике. Там, где используется система АПИ, данные об этом лице могут быть получены из его паспорта в пункте отправления, на этапе регистрации. Эта информация проверяется службами пограничного контроля и затем препровождается властям страны назначения. Если в ходе проверки будет выявлено, что фамилия пассажира фигурирует в любом из списков особого внимания Интерпола, власти страны прибытия или транзита будут располагать информацией, необходимой для принятия решения о том, что следует делать: остановить и опросить соответствующее лицо или задержать это лицо для дальнейшего опроса, в зависимости от обстоятельств. В отсутствие системы АПИ совершаемая таким лицом поездка средствами воздушного транспорта едва ли будет прервана и такое лицо попросту сможет беспрепятственно продолжить свой путь и подключиться к конфликту в Сирийской Арабской Республике.

7. Существует множество причин, объясняющих низкие показатели использования систем АПИ. Во-первых, эти системы сложны и по сему требуют высокой степени технической подготовки, умений и навыков. Дополнительную сложность технического характера представляет то, что существует множество различных типов систем АПИ. Соответственно, компании обязаны внедрять различные системы и протоколы, с тем чтобы быть в состоянии обмениваться информацией во всех имеющихся форматах АПИ-данных. Кроме того, приобретение, техническое обслуживание и эксплуатация систем обходятся недешево. Следует также учитывать, что сбор и использование информации о пассажирах может порождать проблемы, связанные с правами на неприкосновенность частной жизни, и может потребовать установления государствами соответствующего надзора и принятия соответствующего регламента.

8. В настоящем докладе излагается методология, применявшаяся Исполнительным директором Контртеррористического комитета при сбора информации об использовании систем АПИ, дается обзор используемых в настоящее время систем АПИ и их различных типов и рассматривается вопрос об использовании систем записей регистрации пассажиров, которые схожи с системами АПИ, хотя и отличаются от них, и могли бы дополнять собой эти системы в интересах повышения эффективности анализа риска и определения надлежащего курса действий. Далее приводится анализ пробелов в практике использования предварительной информации о пассажирах государствами-членами. В докладе отмечается, что лишь 51 государство использует в настоящее время предварительную информацию о пассажирах, несмотря на то что с ее помощью можно пресекать поездки иностранных боевиков-террористов и укрепить пограничную и авиационную безопасность в целом. Наконец, опираясь на анализ имеющихся пробелов, Исполнительный директорат выносит рекомендации, преследующие цель расширить масштабы использования предварительной информации о пассажирах и повысить эффективность использования такой информации теми государствами-членами, которые уже работают с ней.

9. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета выносит 12 рекомендаций в связи с проблемами и пробелами, выявленными им в контексте работы по расширению использования предварительной информации о пассажирах государствами-членами. Эти рекомендации ориентированы на увеличение общего числа государств, использующих предварительную информацию о пассажирах, как того требует Совет Безопасности в своей резолюции 2178 (2014), и максимальное повышение ценности такой информации с позиций обеспечения безопасности тех государств, которые уже используют ее в настоящее время.

10. В целом эти 12 рекомендаций преследуют следующие цели:

- a) повысить уровень осведомленности государств-членов о призыве Совета Безопасности к внедрению систем АПИ и потенциальных преимуществах их использования;
- b) расширить масштабы сбора информации, касающейся использования систем АПИ государствами-членами;
- c) активизировать использование систем АПИ в качестве инструмента для пресечения потока иностранных боевиков-террористов;
- d) обобщить передовую практику использования систем АПИ;
- e) обратиться к Исполнительному директорату Контртеррористического комитета с просьбой содействовать разработке планов и проектов, направленных на внедрение систем АПИ;
- f) поощрить доноров к оказанию поддержки в целях внедрения и эксплуатации систем АПИ государствами-членами.

11. После принятия Комитетом этих рекомендаций Исполнительный директорат Контртеррористического комитета примет обязательство работать в тесном взаимодействии с другими международными организациями, такими как Всемирная таможенная организация (ВТАО), Международная ассоциация воздушного транспорта (ИАТА), Международная организация гражданской авиации (ИКАО) и Международная организация по миграции (МОМ). Исполни-

тельный директорат также примет на себя обязательство постоянно информировать Комитет о ходе выполнения рекомендации в отношении использования систем предварительной информации о пассажирах государствами-членами.

12. Следует отметить, что с помощью одной лишь предварительной информации о пассажирах невозможно предотвратить поездки иностранных боевиков-террористов. Такая информация представляет собой лишь одно из средств, которые могут использоваться, чтобы затруднить свободное передвижение иностранных боевиков-террористов. Всеобъемлющая стратегия пограничного контроля, направленная на пресечение межгосударственных поездок иностранных боевиков-террористов, должна включать в себя и другие элементы, такие как комплексный подход к организации пограничного контроля; обеспечение действенного контроля над слабоохраняемыми границами; меры по борьбе с практикой использования запутанных схем поездок (или «поездок с перерывами» — имеется в виду намеренное использование соответствующих приемов для разбивки поездки на большое расстояние на множество сегментов, с тем чтобы затруднить установление всех ее звеньев и первоначальный пункт отправления); меры по совершенствованию и обеспечению последовательного использования глобальной полицейской коммуникационной системы Интерпола I-24/7 и базы данных по похищенным и утерянным проездным документам; возможную проверку транзитных пассажиров службами иммиграционного контроля; и предоставление оперативным сотрудникам, перед которыми стоит задача регулирования передвижения лиц через границы, обновленной информации и инструментов, позволяющих проводить эффективную фактологическую оценку риска, связанного с поездками, и проверку на предмет выявления иностранных боевиков-террористов.

II. Контекст и методология

13. В целях получения информации для подготовки настоящего доклада Исполнительный директорат Контртеррористического комитета распространил 6 февраля 2015 года вопросник среди всех 47 государств-членов, использовавших АПИ-данные, согласно базе данных ИАТА на момент его рассылки. Главная цель рассылки вопросника заключалась в получении целостной картины того, как системы АПИ используются на нынешнем этапе в международной практике, и выявлении пробелов в их использовании, существующих в настоящее время. Государствам-членам было предложено ответить на семь общих вопросов, касающихся санкционных перечней и списков особого внимания, с которыми сопоставляется предварительная информация о пассажирах, порядки действий при выявлении совпадений и осуществления процедуры сличения (см. приложение II). В силу самозаполняющегося характера базы данных ИАТА отследить точное число государств-членов, внедривших системы АПИ, было непросто. За время, прошедшее с момента рассылки вопросника, ИАТА проинформировала Исполнительный директорат о том, что об использовании систем АПИ сообщили еще четыре государства-члена, в результате чего общее число их пользователей увеличилось до 51.

14. Ответы на вопросник представили следующие 23 из 47 обследованных государств-членов: Антигуа и Барбуда, Австралия, Барбадос, Канада, Китай, Доминика, Гренада, Гайана, Ямайка, Япония, Мьянма, Новая Зеландия, Панама, Румыния, Российская Федерация, Сент-Китс и Невис, Сент-Люсия, Сент-Винсент и Гренадины, Швейцария, Тринидад и Тобаго, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Украина и Соединенные Штаты Америки. Их ответы учтены в настоящем докладе. Принимая во внимание активизацию террористической деятельности во всем мире (включая действия иностранных боевиков-террористов, число которых, согласно некоторым оценкам, составляет от 15 000 до 20 000, а возможно и 30 000 человек)² и принятие резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, в деле предоставления информации государствами-членами по этому вопросу остается немало неиспользованных возможностей.

15. При подготовке настоящего доклада Исполнительный директорат Контртеррористического комитета консультировался с Группой по аналитической поддержке и наблюдению за санкциями Комитета Совета Безопасности, учрежденного резолюцией 1526 (2004), а также с ИАТА, ИКАО и Центром Стимсона (аналитический центр, располагающий экспертами по вопросам, касающимся АПИ).

III. Предварительная информация о пассажирах: значимый инструмент пограничного контроля

16. Концепция АПИ была разработана в 1993 году ВТАО и ИАТА с учетом резкого увеличения пассажирооборота на воздушном транспорте. Предполагалось, что внедрение АПИ позволит повысить эффективность работы служб пограничного контроля на въезде в страну и, в соответствующих случаях, выезде из нее, а также ослабит рабочую нагрузку сотрудников правоохранительных органов по охране пунктов въезда и выезда³. С учетом растущей угрозы, создаваемой терроризмом, стимулом к расширению использования систем АПИ послужило стремление к укреплению пограничной безопасности на основе предоставления предварительных уведомлений о направлении в страну соответствующих представляющих интерес лиц. В отсутствие систем АПИ не только возникает угроза пограничной безопасности государства, но и его стратегия пограничного контроля позволяет в основном лишь реагировать на происходящее, поскольку его способность регулировать степень риска, собирать и анализировать разведывательную информацию, отслеживать тенденции и обмениваться информацией о пассажирах с другими странами существенно ослабевает.

17. Система АПИ представляет собой электронную коммуникационную систему, которая собирает биографические данные пассажиров и основные данные о рейсе, предоставляемые перевозчиком. Биографические данные обычно берутся из паспорта пассажира или другого выданного правительством проездного документа. Затем с помощью коммуникационных систем авиакомпаний эти данные направляются органам пограничного контроля в стране назна-

² S/2014/815, пункты 14 и 88.

³ IATA, ICAO and WCO, "Guidelines on advance passenger information (API)", 2013, paras. 1.2 and 1.3. См. сайт www.icao.int/Security/FAL/Documents/1.API%20Guidelines%202013%20Main_%20Text_E.pdf.

чения или стране отправления, где должна производиться регистрация предварительной информации о пассажирах вылетающих рейсов до отправления рейса или его прибытия в аэропорт назначения. На практике затем переданные данные сличаются соответствующими органами пограничного контроля с различными санкционными списками и списками особого внимания, используемыми в иммиграционных и таможенных целях и в целях обеспечения безопасности. Если соответствующие данные получены до отправления рейса, службы пограничного контроля могут также использовать предварительную информацию о пассажирах в качестве инструмента для принятия решения об оказании государствам-членам содействия в определении того, следует ли соответствующему пассажиру разрешить посадку на борт воздушного судна⁴.

18. До принятия резолюции 2178 (2014) Совет Безопасности не обращался к государствам-членам с призывом обеспечить, чтобы авиакомпании, действующие на их территории, предоставляли предварительную информацию о пассажирах. Согласно приложению 9 к Конвенции о международной гражданской авиации предусматривается, что каждое Договаривающееся государство, которое в рамках своего национального законодательства вводит программу в области предварительной информации о пассажирах (АПИ), придерживается признанных международных стандартов передачи предварительной информации о пассажирах. В приложении 9 также говорится, что при определении передаваемой идентификационной информации о пассажире Договаривающиеся государства требуют представления только элементов данных, имеющихся в машинночитываемой форме в проездных документах, отвечающих применимым спецификациям. Кроме того, вся необходимая информация должна отвечать установленным требованиям.

19. В 2013 году ИАТА, ИКАО и ВТАО совместно опубликовали⁵ обновленные рекомендации в отношении предварительной информации о пассажирах (АПИ) в целях установления передовой практики для государств-членов и эксплуатантов воздушных судов, стремящихся внедрить системы предварительной информации о пассажирах⁶. В рекомендациях устанавливается максимальный объем АПИ-данных, которые следует включать в сообщение для препровождения органам пограничного контроля в стране назначения или отправления (пункт 1.6), и рекомендуется, чтобы, запрашивая данные о пассажирах, государства-члены ограничивали свои требования минимумом, необходимым согласно национальному законодательству (пункт 8.1.2).

⁴ Ibid., para. 3.8.

⁵ Мандат ВТО в отношении стандартизации АПИ основан на приложении J1 к пересмотренной Киотской конвенции об упрощении и согласовании таможенных процедур, в котором поставлена цель обеспечения международной стандартизации АПИ. Мандат ИКАО относительно внедрения и применения систем АПИ вытекает непосредственно из статей 22 и 23 и статей 13 и 37 в целом Конвенции о международной гражданской авиации. Интерес ИАТА к АПИ обусловлен в основном задачами совершенствования и рационализации процедур пограничного контроля, применяемых правительственными ведомствами в отношении прибывающих и вылетающих пассажиров и членов экипажа.

⁶ IATA, ICAO and WCO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para. 1.7.

IV. Неинтерактивные пакетные системы против интерактивных систем

20. Системы предварительной информации о пассажирах значительно различаются по степени сложности в зависимости от стоимости, технических характеристик и уровня безопасности. В этом плане их можно разделить на две отдельные категории: неинтерактивные пакетные системы АПИ; и интерактивные системы АПИ. Каждая отличается своим уникальным характером функционирования и применения. На простейшем уровне передача данных АПИ может заключаться в предоставлении оператором авиаперевозок службам пограничного контроля страны назначения пассажирских манифестов для целей проведения проверки пассажиров до их прибытия. На более сложном уровне могут использоваться интерактивные системы АПИ. Эти системы позволяют производить обмен данными о пассажирах между компьютерными системами оператора авиаперевозок и органов пограничного контроля страны назначения в режиме реального времени, позволяя тем самым выявлять представляющих значительную опасность пассажиров до их посадки на рейс.

A. Неинтерактивные пакетные системы АПИ

21. Неинтерактивные пакетные системы АПИ собирают все данные о пассажирах и экипаже в процессе регистрации и препровождают их в виде единого сообщения в момент отправления рейса или сразу после него⁷. В то же время некоторые государства требуют, чтобы АПИ-данные в отношении экипажа рейса собирались, форматировались и передавались самостоятельно в качестве отдельного сообщения. Запрашивающее правительство, как правило, получает АПИ задолго до прибытия рейса, что дает ему достаточный запас времени для проведения надлежащей проверки в отношении всех прибывающих пассажиров с использованием соответствующих санкционных перечней и списков особого внимания до приземления²⁰. Наличие достаточного запаса времени для проведения проверки позволяет сотрудникам пограничных органов провести детальное сличение имен и фамилий на предмет максимально точного выявления представляющих интерес пассажиров, а также при необходимости дает возможность проводить дальнейшие проверки в отношении отдельных пассажиров. Это сокращает число случаев ошибочного задержания или опроса прибывающих пассажиров. По прибытии рейса сотрудники служб пограничного контроля имеют возможность выявлять представляющих интерес пассажиров для дальнейшего опроса или в установленном порядке отказывать им во въезде в страну. Это позволяет также эффективно пропускать пассажиров через службы иммиграционного контроля без ненужных задержек.

22. Пассажиры получают явные преимущества от использования неинтерактивных пакетных систем АПИ по прибытии в страну назначения, вместе с тем один из недостатков этих систем заключается в том, что они менее эффективны в вопросах повышения авиационной безопасности в силу ограниченности их возможностей по выявлению и отстранению от рейса пассажиров, представляющих значительную опасность, до его отправления.

⁷ Ibid., para 5.2.

В. Интерактивные системы

23. В качестве альтернативы неинтерактивной пакетной системе АПИ государства-члены могут перейти на интерактивную систему АПИ, которая считывает данные о пассажирах в процессе их регистрации и позволяет одновременно препровождать эти данные соответствующим службам пограничного контроля в стране назначения. После получения этих данных службами пограничного контроля страны назначения оценка рисков проводится практически в режиме реального времени, позволяя выяснить, может ли пассажир быть допущен к посадке на рейс или нужна дополнительная проверка⁸. Интерактивные системы АПИ могут использоваться с целью пресечь передвижение иностранных боевиков-террористов через границы и предотвратить посадку иностранных боевиков-террористов и пассажиров, представляющих серьезную опасность, на борт воздушного судна. Таким образом она выполняет функции не только инструмента обеспечения пограничной безопасности для страны назначения, но и играет роль средства обеспечения авиационной безопасности.

24. Интерактивные системы АПИ являются значительно более сложными по сравнению с неинтерактивными пакетными системами АПИ и по этой причине требуют использования более совершенных сетевых протоколов⁹. Высокая стоимость и техническая сложность создания и внедрения интерактивных систем АПИ являются теми факторами, в силу которых весьма немногие страны сделали выбор в пользу технически более сложного интерактивного подхода. В настоящее время лишь 12 из 51 государства-члена, которые выполнили требование, касающееся предоставления предварительной информации о пассажирах, пользуются интерактивными системами АПИ.

25. Поскольку использование интерактивных систем АПИ требует утверждения пассажиров страной назначения до их посадки на рейс, важно не допустить, чтобы это негативно отражалось на процессах регистрации. Поэтому органы пограничного контроля должны своевременно проводить проверку пассажиров и оперативно представлять свои заключения. Нынешние пользователи интерактивных систем АПИ ставят перед собой цель полного проведения каждой операции по представлению данных, их оценке и получению ответа в течение четырех секунд¹⁰.

С. Данные записей регистрации пассажиров: дополнительный инструмент в поддержку использования предварительной информации о пассажирах

26. Наряду с постановкой акцента на значимость АПИ в заявлении Председателя Совета рекомендуется использовать системы записей регистрации пассажиров (см. S/PRST/2014/23, пункт 16). Записи регистрации пассажиров — это общее название записей, создаваемых эксплуатантами воздушных судов или их уполномоченными агентами в отношении каждой поездки, бронируемой пассажиром или от имени пассажира¹¹. Записи регистрации пассажиров создают

⁸ Ibid., para 5.5.

⁹ Ibid., para 5.7.

¹⁰ Ibid., para 5.6.

¹¹ ИКАО, *Рекомендации в отношении записей регистрации пассажиров (PNR)*, (2010 год), пункт 2.1.1. Имеется на веб-сайте: https://www.iata.org/iata/passenger-data-toolkit/assets/doc_library/04-pnr/New%20Doc%209944%201st%20Edition%20PNR.pdf.

ся на основе предоставляемых пассажиром или от имени пассажира данных, касающихся всех сегментов полета, составляющих поездку. Эти данные, как правило, предоставляются за несколько недель до назначенной даты поездки и включают полный маршрут следования пассажира, а также сведения об изменениях в отношении запрошенных мест, заказе специального питания, состоянии здоровья и запрошенном дополнительном обслуживании. Вместе с тем следует отметить, что в записи регистрации пассажиров могут не включаться дата рождения пассажира и сведения о его половой принадлежности. Для сличения по спискам особого внимания и выявления совпадений с достаточной степенью точности помимо фамилии пассажира необходима информация о хотя бы одном из этих элементов. Кроме того, в отличие от АПИ-данных (которые основаны на выданных правительством документах, удостоверяющих личность) записи регистрации пассажиров не проверяются, поскольку они предоставляются самим пассажиром.

27. Первоначально записи регистрации пассажиров использовались в качестве управленческого инструмента коммерческих авиакомпаний для оказания им содействия в обслуживании пассажиров, вместе с тем они используются и службами пограничного контроля для целей борьбы с терроризмом и предупреждения и противодействия транснациональной преступности. В случае эффективного использования записи регистрации пассажиров могут дополнять АПИ, позволяя властям проводить более качественный анализ степени опасности, которую представляют определенные пассажиры, а также могут способствовать уяснению схем совершения поездок и тенденций в их осуществлении, в частности в связи с использованием иностранными боевиками-террористами не прямых поездок с перерывами. Отраслевые стандарты, регламентирующие использование записей регистрации пассажиров, подробно изложены в сборнике резолюций конференций ИАТА по организации пассажирских перевозок и в Стандартных процедурах передачи сообщений по пассажирам для бронирования интерлайнных перевозок Ассоциации воздушного транспорта Америки/ИАТА¹².

28. В таблице представлены сходства и различия между АПИ-данными и записями регистрации пассажиров.

<i>Сходства</i>	<i>Различия</i>
<ul style="list-style-type: none"> • И те, и другие данные передаются в электронной форме по защищенным сетям • В сообщениях обоих типов содержатся данные, касающиеся пассажира и рейса, которым он/она прибывает или отправляется. 	<ul style="list-style-type: none"> • АПИ-данные формируются в ходе регистрации или на момент закрытия рейса • АПИ-данные формируются на основе выданных государством документов, тогда как информация, попадающая в записи регистрации пассажиров, властями не проверяется.

¹² Имеются на сайтах www.iata.org/publications/Pages/pscrm.aspx и www.iata.org/publications/Pages/AIRIMP.aspx, соответственно.

*Сходства**Различия*

- | <i>Сходства</i> | <i>Различия</i> |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Сообщения обоих типов содержат данные, которые считаются полезными с точки зрения получения разведывательной информации для пограничных и правоохранительных органов. • Обмен такими данными, как правило, осуществляется на основе двусторонних соглашений, в которых учитываются соображения неприкосновенности частной жизни и/или соблюдения международных стандартов в области прав человека. | <ul style="list-style-type: none"> • Записи регистрации пассажиров формируются в процессе бронирования билетов и на других конкретно оговоренных этапах до времени отправления рейса по расписанию и затем при его отправления. • Записи регистрации пассажиров включают значительно больший объем информации (могут включать некоторые или все элементы АПИ-данных), но при этом могут не содержать данных о дате рождения и половой принадлежности пассажира, тогда как АПИ-данные такую информацию содержат. • Пассажиры обязаны указывать все элементы АПИ-данных, но в то же время им не требуется предоставлять все элементы записей регистрации пассажиров, в частности о заказе специального питания, состоянии здоровья и т.п. • В связи с записями регистрации пассажиров возникает больше вопросов, касающихся неприкосновенности частной жизни/ соблюдения международных стандартов в области прав человека, поскольку в отличие от АПИ-данных собранная таким образом информация не должна в обязательном порядке представляться по прибытии. |

V. Пробелы в использовании предварительной информации о пассажирах государствами-членами

29. На основании исследования, проведенного для целей настоящего доклада, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета выявил ключевые задачи, которые необходимо решить, с тем чтобы восполнить пробелы в практике использования АПИ-данных государствами-членами. Эти задачи включают:

- а) обеспечение своевременной и точной передачи данных между перевозчиком и запрашивающим государством-членом;

- b) обеспечение интероперабельности передаваемых данных с международной базой (межучрежденческими базами) данных в стране назначения;
- c) установление точных соответствий между данными о пассажире и данными, включенными в соответствующие списки особого внимания;
- d) обеспечение использования АПИ-данных для анализа степени риска и выявления тенденций;
- e) решение проблемы издержек, с которыми связаны разработка и обслуживание функционирующей системы АПИ;
- f) решение правовых и нормативно-правовых вопросов, касающихся неприкосновенности частной жизни пассажира и защиты данных.

А. Технические проблемы, стоящие перед государствами-членами

30. Система АПИ является технически сложной, и ее использование требует высокого уровня знаний и подготовки. Самые серьезные препятствия на пути внедрения государствами-членами систем АПИ и их эффективного использования в качестве инструмента для предупреждения передвижений иностранных боевиков-террористов связаны с проблемами, возникающими в процессе сличения информации о пассажире с данными, фигурирующими в списках особого внимания, а также в процессе передачи данных их законному получателю.

Передача данных

31. Перевозчики и службы пограничного контроля должны соединить свои сети, с тем чтобы данные о пассажирах можно было передавать и получать электронным способом. Вместе с тем многие из них сталкиваются с трудностями во внедрении соответствующих технологий по причине их сложности и высокой стоимости.

32. Из-за отсутствия единообразия в системах представления данных о пассажирах и форматах отправления сообщений правительствам надлежит использовать информационно-технологические системы, позволяющие отправлять и принимать сообщения во всех требуемых форматах. Задача разработки системы, отвечающей столь высоким в техническом плане и многообразным требованиям, ложится на операторов авиаперевозок и правительства тяжелым бременем как с финансовой, так и с технической точек зрения и представляет собой проблему, справиться с которой многие государства-члены в настоящее время не в состоянии.

33. Что касается получения АПИ-данных, то страна назначения должна определить первый пункт получения (т. е. «единое окно»), в который операторы авиаперевозок будут направлять соответствующие данные. Государства-члены сталкиваются с трудностями в решении этой задачи, что в свою очередь может отрицательно сказаться на дальнейшем препровождении данных соответствующим органам пограничного контроля, в частности иммиграционным и таможенным службам, в стране назначения. Кроме того, в случаях, когда органы пограничного контроля принимающей страны пользуются независимыми опе-

рациональными системами, может возникнуть необходимость в преобразовании АПИ-данных в формат, совместимый с тем, который используется в системе учреждения-получателя, прежде чем соответствующие органы смогут сличить эти данные с данными соответствующих санкционных перечней и списков особого внимания или обработать их для целей оценки степени риска¹³. В противном случае одни и те же данные придется многократно пересылать каждому учреждению в том же или различных форматах. Это требует дополнительных ресурсов, ведет к увеличению времени, необходимого для обработки информации, и влечет дополнительные издержки для правительств и операторов авиаперевозок.

34. Для извлечения всех преимуществ от использования АПИ-данных операторам авиаперевозок и правительствам следует перенимать и внедрять передовую практику в целях обеспечения сбора, проверки и передачи стране назначения точных данных по каждому пассажиру соответствующего рейса. Такая практика включает обеспечение проверки операторами авиаперевозок личности пассажиров по текущим проездным документам до посадки на рейс, а также подтверждения того, что данные в проездном документе конкретного пассажира соответствуют данным о нем, собранным электронным способом¹⁴.

Сличение данных о пассажире с данными списков особого внимания

35. Независимо от того, используются пакетные или интерактивные АПИ-данные, должна быть обеспечена возможность взаимодействия систем АПИ с национальными системами пограничных органов соответствующей страны, включая системы разведывательных данных и анализа степени риска, информационные системы пограничного контроля и иммиграционные или визовые информационные системы. При сопоставлении с информацией, содержащейся в этих системах, на предмет анализа степени потенциального риска АПИ-данные могут указывать службам пограничного контроля на необходимость воспрепятствовать посадке того или иного конкретного пассажира на рейс или задержать его по прибытии в страну назначения.

36. Для обеспечения тщательности и эффективности проводимой сверки средства программного обеспечения, используемые для сличения имен пассажира с данными списков особого внимания (включая национальные и региональные списки особого внимания, а также списки, составляемые Интерполом), должны отвечать требованиям выполнения этой задачи. Все государства-члены, участвовавшие в проведенном Исполнительным директором Контртеррористического комитета обзоре, указали, что располагают инфраструктурой и средствами программного обеспечения, позволяющими им сличать АПИ-данные с данными списков особого внимания в автоматическом режиме. Восемь государств-членов самостоятельно разработали и создали свои собственные системы сопоставления АПИ-данных. Другие государства-члены, в частности страны Карибского сообщества (КАРИКОМ), используют коммерческие системы АПИ, доработанные с учетом специфики их национальных потребностей.

¹³ WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para. 6.4.3.

¹⁴ Ibid., para. 5.10.

37. Сличение АПИ-данных с данными различных перечней, которые ведутся службами пограничного контроля, осуществляется после того, как пассажиры осуществили посадку на рейс и вылетели в страну назначения. Эта система сличения АПИ-данных после отправления/до прибытия используется во всех ответивших на вопросник государствах-членах, за исключением Австралии, Соединенного Королевства и Соединенных Штатов, которые располагают возможностью проведения такого сличения до отправления рейса благодаря внедрению интерактивных систем АПИ-данных.

38. Сличение данных о пассажирах до отправления рейса в аэропортах может привести к затягиванию процесса регистрации. Вместе с тем факторы меняющейся степени риска, в частности возрастание угрозы терроризма, могут обусловить необходимость в проведении таких операций, поскольку это позволяет службам пограничного контроля полностью исключить возможность попадания пассажиров, представляющих серьезную опасность, на борт самолета¹⁵. Анализ ответов на вопросник показывает, что отсутствие возможности проведения такого сличения до отправления рейса представляет собой один из серьезных недостатков использования АПИ.

39. Ответы на вопросник указывают также на необходимость укрепления сотрудничества между государствами-членами в деле сличения АПИ-данных с данными различных перечней. Полученные из представленных ответов данные показывают, что после сбора и препровождения данных о пассажирах службам пограничного контроля в стране назначения такие данные практически всегда сличаются только со списками особого внимания страны назначения и списками особого внимания Интерпола, несмотря на наличие у этих стран доступа к другим санкционным перечням и спискам особого внимания, таким как перечни Организации Объединенных Наций, региональные и межгосударственные перечни, перечни, предоставляемые правительствами стран-партнеров, и перечни, разрабатываемые самими государствами-членами.

40. Согласно представленным в ответах на вопросник данным, все, кроме двух государств-членов, принявших участие в обследовании, регулярно сличают данные о пассажирах со списками особого внимания Интерпола, однако об использовании региональных перечней сообщили лишь Новая Зеландия, Швейцария, Украина, Соединенное Королевство и страны КАРИКОМ. Канада использует список особого внимания, подготовленный в сотрудничестве с правительством страны-партнера (в рамках Системы передачи конфиденциальной информации между США и Канадой, или "TUSCAN"), однако другими принявшими участие в обследовании государствами-членами такая практика не применяется. Эти примеры межучрежденческого сотрудничества показывают, что можно достичь более высокого уровня международного взаимодействия. Это может содействовать устранению ненужного дублирования в обработке данных наряду с обеспечением максимально эффективного использования имеющейся информации.

¹⁵ Ibid., para. 5.8.1.

В. Финансовые издержки и потребности в ресурсах

41. Разработка, внедрение и обслуживание систем АПИ неизбежно сопряжена с существенными финансовыми издержками и требует выделения ресурсов как правительствами, так и операторами авиаперевозок. Первоначальные капиталовложения в основном связаны с разработкой и внедрением системы, а также приобретением и созданием инфраструктуры, приходится покрывать и текущие расходы, которые связаны со сбором и передачей данных о пассажирах, модернизацией системы (с целью обеспечить использование актуальных списков особого внимания), общим обслуживанием, текущей эксплуатацией и потребностью в достаточных вспомогательных ресурсах¹⁶. Кроме того, международному сообществу следует обеспечивать адекватную поддержку ИАТА как в финансовом, так и ресурсном плане, с тем чтобы она была в состоянии оказывать содействие государствам-членам, нуждающимся в дополнительной помощи в разработке систем АПИ.

42. Внедрение интерактивных систем АПИ представляет собой значительно более сложную задачу, чем внедрение неинтерактивных пакетных систем. Сопряженные с их внедрением издержки являются значительно более высокими, к тому же для полного внедрения функционирующих интерактивных систем АПИ требуется значительно больше времени¹⁷. Несмотря на то, что большинство международных авиаперевозчиков уже располагают функционирующими интерактивными системами АПИ, государства-члены в этом плане отстают. Интерактивные системы АПИ имеются в настоящее время лишь у 12 государств-членов. Ожидается, что по мере расширения масштабов внедрения систем АПИ в государствах-членах сопряженные с этим издержки снизятся, что постепенно сделает такие системы более приемлемыми в ценовом плане и, таким образом, откроет к ним более широкий доступ.

43. Существуют определенные меры, которые можно использовать для снижения издержек по внедрению систем АПИ, в частности авиакомпании могут регистрировать данные о пассажирах в момент бронирования билетов, применять машиносчитываемые паспорта¹⁸ и подписывать соглашения, стимулирующие правительства и операторов авиаперевозок к совместной работе по внедрению системы АПИ (как в случае Австралии)¹⁹.

С. Правовые и нормативно-правовые проблемы, с которыми сталкиваются государства-члены

44. Государства-члены, которые приступают к внедрению систем АПИ во исполнение резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности, должны подумать о том, как обеспечить соблюдение авиакомпаниями требования по использованию АПИ. Методы, позволяющие обеспечить соблюдение этого требования,

¹⁶ Ibid., para. 6.4.6.

¹⁷ Ibid., para. 5.9.

¹⁸ Согласно стандартам и рекомендуемой практике в отношении упрощения формальностей (приложение 9 к Конвенции о международной гражданской авиации), стандарт 3.10.1, «договаривающиеся государства обеспечивают, чтобы срок действия паспортов, выданных после 24 ноября 2005 года и не являющихся машиносчитываемыми, истек до 24 ноября 2015 года».

¹⁹ WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para. 6.5.1.

будут неизбежно варьироваться в зависимости от национальных условий и соображений. Использование АПИ может быть санкционировано национальным законодательством (будь то на основе законодательных актов или нормативно-правовых положений, в зависимости от того, что предусматривается конституционными нормами государства-члена), соблюдение этого требования может обеспечиваться в принудительном порядке на основе принятия целого ряда мер, в том числе на основе введения штрафов в отношении операторов авиаперевозок²⁰.

45. В резолюции 2178 (2014) содержится также требование, предусматривающее, что в рамках любых мер, принимаемых государствами-членами по борьбе с терроризмом, должно обеспечиваться соблюдение всех их обязательств по международному праву, в частности по международному праву в области прав человека. Одна из правовых проблем, с которыми сталкиваются государства-члены в деле эффективного внедрения и использования систем АПИ, связана с правом на защиту закона от неправомерного или произвольного вмешательства в личную жизнь в контексте сбора, удержания, передачи и использования данных о пассажирах (статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах; статья 12 Всеобщей декларации прав человека).

46. По мнению Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека, в связи с внедрением систем АПИ возникают немаловажные соображения, касающиеся права лиц на защиту закона от неправомерного или произвольного вмешательства в их личную жизнь, а также от дискриминации. Государства-члены должны, таким образом, обеспечивать, чтобы при принятии любых мер, оборачивающихся вмешательством в право на неприкосновенность личной жизни, обеспечивалось соблюдение их международных обязательств и обязанностей; чтобы во избежание дискриминационных мер и/или неправомерного использования персональных данных были предусмотрены процессуальные гарантии и механизм эффективного и независимого надзора и чтобы в случае нарушений потерпевшим предоставлялись средства правовой защиты (см. A/HRC/28/28, пункт 53).

47. Законы государств-членов неизбежно различаются между собой, тем не менее, как правило, в них содержатся положения относительно прав физических лиц на свои персональные данные²¹. В число общих проблем в этом плане входят возможность раскрытия персональных данных третьим сторонам и наличие положений, касающихся передачи персональных данных через национальные границы и за пределы юрисдикции страны, в которой эти данные бы-

²⁰ Рекомендация (f) касается этого аспекта правовых проблем.

²¹ В случаях, когда такое законодательство включает обязательства в отношении персональных данных, подвергаемых автоматизированной (компьютерной) обработке, в нем нередко содержатся требования в отношении того, чтобы персональные данные собирались и обрабатывались на справедливой и законной основе; архивировались для законных целей и не использовались никоим образом, несовместимым с этими целями; носили адекватный, актуальный и неизбыточный характер по отношению к целям, для которых они архивируются; были достоверными и, в случае необходимости, обновлялись; и сохранялись в форме, позволяющей идентифицировать субъектов данных в течение срока, не превышающего тот, который необходим для целей, в которых обеспечивается хранение этих данных, см. WCO, IATA, ICAO, "Guidelines on advance passenger information (API)", para. 9.4.

ли собраны²². Национальные законы должны затрагивать и затрагивают вопросы потенциального конфликта между выполнением обязательств, касающихся передачи данных АПИ, с одной стороны, и соблюдением законов о неприкосновенности личной жизни и защите данных — с другой. Имелись случаи, когда отсутствие в международной практике последовательности в защите данных о пассажирах порождало существенные проблемы для авиакомпаний, выполняющих международные рейсы. Так, например, перед операторами международных авиaperевозок может вставать дилемма: отказаться от передачи данных о пассажирах в нарушение требований страны вылета или назначения согласно их законам о предварительной информации о пассажирах или предоставить такую информацию в нарушение требований страны вылета или назначения в отношении защиты данных. Кроме того, пассажиров может беспокоить вопрос о том, как используется их персональная информация.

48. В то же время, принимая во внимание, что системы АПИ предоставляют службам пограничного контроля возможность получить доступ к данным о пассажирах, в любом случае предоставляемым пассажиром иммиграционным службам для проверки по прибытии (по сути, это данные, содержащиеся в машиночитываемой зоне паспорта пассажира), передача предварительной информации о пассажирах третьим сторонам представляет собой, пожалуй, не самую главную правовую проблему в деле внедрения систем АПИ на международном уровне. Заблаговременный доступ к данным о пассажирах дает службам пограничного контроля больше времени для проведения соответствующей проверки и определения того, следует ли применять к пассажирам запретительные меры²³. Вопросы, касающиеся неприкосновенности личной жизни и защиты данных, потенциально вызывают более серьезную обеспокоенность по поводу сохранения информации о пассажире и возможности ее использования для иных целей помимо обеспечения национальной безопасности и проверки пассажира²⁴.

49. Что касается использования информации о пассажирах после ее получения службами пограничного контроля, то возникает обеспокоенность относительно возможных последствий для пассажиров, которые были ошибочно идентифицированы по спискам особого внимания или обозначены как лица, представляющие повышенную опасность. В случаях, когда не имеется никаких рекомендаций о том, как долго такая информация может сохраняться службами пограничного контроля и для каких иных целей она может использоваться, возникают потенциально долгосрочные последствия для пассажиров.

50. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета дает себе отчет в том, что, как следует из практики государств-членов, внедрение эффективных систем АПИ, позволяющих преодолевать многие из вышеизложенных проблем, представляет собой достижимую цель.

²² Ibid., para. 9.5.

²³ Ibid., para. 9.1.

²⁴ Ibid., para. 9.6.

VI. Рекомендации

51. На основании приведенного выше анализа и в свете рекомендаций, вытекающих из резолюции 2178 (2014) и заявления Председателя от 19 ноября 2014 года, Исполнительный директорат Контртеррористического комитета рекомендует следующее:

а) Комитету следует провести на высоком уровне брифинг для всех государств-членов, во взаимодействии со старшими должностными лицами ВТАО, ИКАО и ИАТА, в целях повышения осведомленности государств-членов о необходимости внедрения систем АПИ и привлечения внимания к соответствующим согласованным на международном уровне стандартам и передовой практике;

б) Председателю Комитета следует принять участие в следующей ежегодной сессии Генеральной Ассамблеи ИАТА, с тем чтобы подчеркнуть ту важную роль, которую играет система авиатранспортных предприятий в обеспечении внедрения систем АПИ в партнерстве с государствами-членами, и осветить области взаимодействия с Комитетом;

в) Комитету следует предложить Исполнительному директорату Контртеррористического комитета подключиться к деятельности ИАТА и ИКАО по повышению осведомленности и совместным усилиям по распространению информации о преимуществах систем АПИ для фактологической оценки степени опасности, представляемой отдельными пассажирами, и процедур проверки, в том числе в ходе региональных мероприятий;

г) отмечая трудности, с которыми сталкивается ИАТА в деле сбора информации о ходе внедрения систем АПИ ее членами в рамках добровольной системы представления отчетности, Совету Безопасности следует просить Исполнительный директорат Контртеррористического комитета, чтобы он, в сотрудничестве с ИАТА, выполнял функции глобального координатора по вопросам сбора информации о выполнении требования, касающегося хода внедрения систем АПИ государствами-членами;

е) отмечая существенные издержки и технологические трудности, с которыми сталкивается каждое государство-член в разработке и внедрении отвечающих их потребностям систем АПИ, Совету Безопасности следует предложить ВТАО, ИКАО и ИАТА:

i) активно поощрять государства-члены к поиску путей внедрения программы АПИ в соответствии с существующими согласованными стандартами и передовой практикой;

ii) разработать план для проведения обзора и модернизации существующих стандартов и процедур, которые позволят повысить действенность и эффективность программы АПИ;

ф) Комитету следует поощрять государства-члены к созданию правовых механизмов (включая принятие мер, направленных на содействие соблюдению соответствующих требований операторами авиаперевозок) для содействия соблюдению международных стандартов в отношении передачи предварительной информации о пассажирах;

g) Комитету следует поощрять государства-члены, использующие системы АПИ в настоящее время, к рассмотрению возможности внедрения процедур проверки данных о пассажирах в аэропортах до отправления рейса на предмет выявления лиц, до их вылета, которые могут направляться за рубеж в качестве иностранных боевиков-террористов;

h) Комитету следует просить ИАТА подготовить руководство по передовой практике и извлеченным урокам, исходя из опыта государств-членов, которые уже внедрили системы АПИ;

i) Комитету следует предложить Исполнительному директорату Контртеррористического комитета и впредь выполнять свою роль по содействию, на основе диалога с государствами и их посещения, оказанию технической помощи в целях укрепления потенциала в этой области;

j) Комитету следует просить Исполнительный директорат Контртеррористического комитета содействовать, в консультации с Целевой группой по осуществлению контртеррористических мероприятий, разработке совместно с ВТАО, ИАТА, ИКАО и МОМ планов и проектов, направленных на содействие внедрению систем АПИ, с уделением особого внимания государствам, непосредственно сталкивающимся с проблемой иностранных боевиков-террористов;

k) Комитету следует поощрять сообщество доноров и структуры, обеспечивающие оказание содействия, в том числе Целевую группу по осуществлению контртеррористических мероприятий, к поддержке вышеупомянутых инициатив и других мероприятий, которые будут осуществляться ВТАО, ИАТА, ИКАО и МОМ в поддержку внедрения государствами — членами систем АПИ в соответствии с требованиями резолюции 2178 (2014) Совета Безопасности;

l) Совету Безопасности следует предложить Исполнительному директорату Контртеррористического комитета продолжать отслеживать тенденции в деле внедрения государствами-членами систем АПИ и в течение 365 дней отчитаться перед Комитетом о ходе работы по внедрению систем АПИ.

Приложение II

Вопросник

1. Используйте ли вы предварительную информацию о пассажирах для проверки пассажиров по санкционным и другим спискам особого внимания?
2. Если вы ответили на вопрос 1 утвердительно, подвергаются ли такой проверке все пассажиры или только определенная их часть?
 - a) Если только часть, просьба конкретизировать какая.
3. Если вы ответили на вопрос 1 утвердительно, укажите, когда проводится такая проверка:
 - a) до отправления
 - b) перед прибытием
 - c) на этапе начального оформления
 - d) на ином этапе.
4. Если вы ответили на вопрос 1 утвердительно, укажите, проводится ли проверка автоматизированно или вручную?
 - a) Если вы ответили на вопрос 4 «автоматизированно», просьба указать:
 - i) была ли система сличения разработана вами самостоятельно?
 - ii) было ли программное обеспечение для такой проверки приобретено на коммерческом рынке?
5. Если вы ответили на вопрос 1 утвердительно, какие списки используются вами для целей сличения? (просьба отвечать максимально конкретно):
 - a) Перечни Организации Объединенных Наций
 - b) Списки Международной организации уголовной полиции (Интерпол)
 - c) Региональные или многонациональные списки
 - d) Списки, предоставляемые правительствами стран-партнеров
 - e) Списки, разработанные вашим собственным правительством
6. Используйте ли вы предварительную информацию о пассажирах для оценки степени риска — для выявления потенциально опасных пассажиров, которые не фигурируют ни в санкционных перечнях, ни в каких-либо других списках особого внимания?
 - a) Если вы ответили на вопрос 6 отрицательно, имеется ли у вас интерес к разработке такого потенциала в будущем?
7. Используйте ли вы предварительную информацию о пассажирах в каких-либо других целях, не указанных выше? Если используете, просьба указать в каких.