

**EUROPEAN EXPERIENCE OF THE SYSTEM
OF SUBMISSION AND PROCESSING
OF PRELIMINARY INFORMATION
ABOUT PASSENGERS (API/PNR) AND CARGO (ACIS)**

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ
ПОДАННЯ ТА ОБРОБКИ ПОПЕРЕДНЬОЇ ІНФОРМАЦІЇ
ПРО ПАСАЖИРІВ (API/PNR) ТА ВАНТАЖІ (ACIS)**

Ihor Nestoryshen¹

DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-26-278-4-7>

Abstract. *Subject of study.* In today's conditions of increasing levels of international danger, social and political tensions, as well as overcoming the consequences of the COVID-2019 pandemic, approaches to regulating international trade, rules and conditions for crossing state borders by citizens of different countries are undergoing significant transformations. In particular, today it is worth noting two trends that are contradictory to each other, namely, on the one hand, there is an increase in administrative and technical barriers during the crossing of the state border of goods, commercial vehicles, as well as travelers (introduction of non-tariff regulation during customs clearance goods, the presence of so-called “COVID-passports (COVID-19 vaccination record card)” as a condition of entry into the country). On the other hand, in accordance with the recommendations of the World Trade Organization (WTO), the World Customs Organization (WCO) and other international institutions, further simplification of international trade procedures is foreseen by reducing the share of customs inspections and inspections, acceleration of the time of release of goods, self-imposition by economic operators of customs security, customs clearance of goods and means of transport on the territory of subjects of foreign economic activity or in another place permitted by customs, without the direct participation of customs

¹ Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Tourism and Hotel and Restaurant Business, Khmelnytsky National University, Ukraine

officials. Similar trends are taking place in the sphere of regulating the rules for crossing the border by citizens and travelers at state checkpoints by various modes of transport. In particular, the number of countries that have visa-free regimes for the movement of citizens is increasing, and the number of countries whose passport allows you to visit countries without additional administrative obstacles is increasing. *Methodology.* Under such conditions, many countries began to implement measures aimed at ensuring the coordinated and effective activity of national customs and border administrations, state control tools are constantly being improved, namely: in the leading countries of the world, customs and border administrations give up total control over the movement of goods and movement citizens Today, in accordance with international conventions and agreements, risk-oriented tools of state control are becoming more and more widespread, which provide for the possibility of forecasting potential cases of violation of national legislation using a risk analysis system (risks of movement of weapons, narcotic drugs, persons who are on international or national wanted), carrying out analytical and investigative work and detection of cases of violation of national legislation when crossing state borders. Under such conditions, risk targeting tools, which belong to the intelligent mechanisms of border and customs control and allow monitoring and detection of persons who pose a threat to national security and corresponding batches of goods with a high degree of risk, become particularly relevant. The effective functioning of these systems is based on systems for submitting and processing preliminary information about passengers and cargo, which are the information base for risk-oriented tools of border and customs control. *The purpose of the study* is to systematize the international experience of the system of submission and processing of preliminary information by state bodies on border control of passengers (API/PNR) and cargo (ACIS) in the context of ensuring national security in the field of foreign economic activity. *Conclusions.* One of the urgent tasks for the domestic system of border and customs control is the establishment of an effective system for submitting and processing preliminary information about passengers and cargo, which will provide opportunities to balance the interests of all participants in the international supply chain and passenger transportation. The implementation of such an approach will allow to expand the use of risk-

oriented tools of customs and border control, because, on the one hand, it will ensure minimal interference in the activities of FEZ participants and carriers, and on the other hand, it will minimize external threats to the national security of Ukraine.

1. Вступ

В сучасних умовах зростання рівня міжнародної небезпеки, соціальної та політичної напруженості, а також подолання наслідків пандемії COVID-2019, значних трансформацій зазнають підходи щодо регулювання правил міжнародного руху товарів, міграції робочої сили та умов перетину державних кордонів громадянами різних країн. Зокрема, спостерігається дві тенденції, які є взаємоконфліктними, а саме, аналіз існуючих підходів до регулювання процедур міжнародного руху товарів та пересування громадян через державні кордони свідчить про тенденцію до подальшої лібералізації митних процедур, спрощення правил та умов перетину державних кордонів громадянами різних країн. Тобто, з однієї сторони, відповідно до рекомендацій Всесвітньої митної організації (*World Customs Organization, далі – WCO*) дії митних та прикордонних адміністрацій направлені на спрощення процедур митного оформлення товарів для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності з метою максимального усунення адміністративних перепон та технічних бар'єрів у сфері здійснення зовнішньоекономічної діяльності. Зокрема, за результатами прийняття оновленої Конвенції про гармонізацію та спрощення митних процедур [14], Рамкових стандартів забезпечення безпеки та спрощення міжнародної торгівлі WCO [18], Угоди СОТ про спрощення світової торгівлі передбачено подальше спрощення процедур міжнародної торгівлі [11] шляхом зниження частки митних оглядів і перевірок, прискорення часу випуску товарів, самостійного накладання економічними операторами митного забезпечення, митного оформлення товарів та транспортних засобів на території суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або в іншому місці, дозволеному митницею, без безпосередньої участі посадових осіб митниць. Схожі тенденції відбуваються і в сфері регулювання правил перетину кордону громадянами та подорожуючими державних пунктів пропуску різними видами транспорту. Зокрема, збільшується кількість держав, які мають безвізові режими пересування громадян,

зростає кількість країн, паспорт яких дозволяє відвідувати країни без додаткових адміністративних перепонів.

З іншої сторони, внаслідок посилення зовнішніх загроз на кордонах запроваджуються додаткові заходи щодо забезпечення безпеки при переміщенні товарів, вводяться так звані «COVID-паспорти» (COVID-19 vaccination record card) для подорожуючих з метою подолання наслідків пандемії COVID-2019, що зумовило значне зростання кількості адміністративних перепон та заборон при перетині державного кордону.

Отже, в умовах зростання політичної та соціальної нестабільності, у більшості розвинутих країн світу постала необхідність розробки ефективної системи митного та прикордонного контролю, яка б враховувала як інтереси громадян щодо «свободи пересування», суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності щодо спрощення процедур міжнародної торгівлі, так і державні інтереси щодо забезпечення національної безпеки. З цією метою, у багатьох країнах почали реалізовувати заходи, спрямовані на забезпечення скоординованої та ефективної діяльності національних митних та прикордонних адміністрацій, постійно вдосконалюються інструменти державного контролю, а саме: у провідних країнах світу митні та прикордонні адміністрації відмовляються від тотального контролю за рухом товарів та пересуванням громадян. Сьогодні все більшого поширення відповідно до міжнародних конвенцій та угод набувають ризикоорієнтовані інструменти державного контролю, які передбачають можливість прогнозування потенційних випадків порушення національного законодавства з використанням системи аналізу ризиків (ризиків переміщення зброї, наркотичних засобів, осіб, що знаходяться у міжнародному чи національних розшуках), проведення аналітично-пошукової роботи та виявлення випадків порушення національного законодавства під час перетину державних кордонів. За таких умов особливої актуальності набувають інструменти націлювання на ризики, які належать до інтелектуальних механізмів прикордонного та митного контролю і дозволяють моніторити та виявляти осіб, що становлять загрозу для національної безпеки та відповідні партії товарів з високим ступенем ризику [10]. В основі ефективного функціонування зазначених систем лежать системи подання та обробки попередньої інформації про паса-

жирів та вантажі, які є інформаційною базою для ризикоорієнтованих інструментів прикордонного та митного контролю.

В сучасних умовах питання запровадження системи попереднього інформування досліджуються багатьма вітчизняними та зарубіжними науковцями і практиками, серед яких: Бережнюк І.Г. [1], Брендас А.І. [3], Філіппов С.О. [8], Фрадинський О.А. [9] та інші. В той же час, потребують додаткового дослідження аспекти запровадження системи попереднього інформування про пасажирів та товари, а саме розробка механізму імплементації міжнародного досвіду функціонування системи попереднього інформування структурних підрозділів Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України у пунктах пропуску, що зумовлює актуальність нашого дослідження.

В дослідженні набули подальшого розвитку питання щодо імплементації у вітчизняне нормативне поле системи подання та обробки попередньої інформації державними органами з питань здійснення прикордонного та митного контролю про пасажирів та вантажі відповідно до міжнародних стандартів та вимог.

Метою дослідження є систематизація міжнародного досвіду функціонування системи подання та обробки попередньої інформації державними органами з питань здійснення прикордонного та митного контролю про пасажирів (API/PNR) та вантажі (ACIS) в контексті забезпечення національної безпеки в сфері зовнішньоекономічної діяльності.

Необхідність досягнення мети дослідження обумовлена виконанням таких завдань:

- визначити передумови виникнення системи подання та обробки попередньої інформації про пасажирів та вантажі в контексті розширення можливостей використання ризикоорієнтованих інструментів митного та прикордонного контролю;
- дослідити міжнародний досвід функціонування систем попереднього інформування державних контролюючих органів на кордонах при ввезенні товарів та перетині пасажирами;
- узагальнити вимоги до подання попередньої інформації державними органами з питань здійснення прикордонного та митного контролю про пасажирів та вантажі.

2. Інструменти попереднього інформування як інформаційна база проведення аналізу ризиків

Використання сучасних інформаційних технологій в діяльності державних органів з питань здійснення прикордонного та митного контролю допомагає вдосконалювати і полегшувати процес перетину державного кордону, а також підвищувати пропускную спроможність пунктів пропуску. Зауважу, інтерес до підвищення якості процедур перетину державного кордону громадянами та товарів існує як з боку контролюючих органів, так подорожуючих і суб'єктів ЗЕД. Одним з найбільш дієвих способів підвищення якості цього процесу виступає попереднє інформування про подорожуючих, товари та комерційні транспортні засоби, що переміщуються через державний кордон України до моменту перетину ними кордону.

Система попереднього інформування – це взаємодія перевізників, суб'єктів ЗЕД, а також структурних підрозділів Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України щодо оформлення перетину громадянами державного кордону, ввезення та вивезення вантажів через кордон на основі електронного документообігу. В основі даної системи лежить попередня передача електронних відомостей про подорожуючих, товари та транспортні засоби, що містяться в комерційних, транспортних та інших товаросупровідних документах. Інформація надходить до пунктів пропуску на державному кордоні в обсязі, необхідному для цілей прикордонного та митного контролю.

Технологія інформаційної взаємодії дозволяє посадовим особам Державної митної служби України та Державної прикордонної служби України вирішувати завдання по забезпеченню повноти та достовірності інформації, необхідної для підготовки та оформлення супровідних документів, сприяє скороченню часу документального оформлення товарів і транспортних засобів при здійсненні митного та прикордонного контролю в пунктах пропуску, плануванню доглядових операцій, ефективному розподілу трудових ресурсів, ефективному здійсненню контрольних заходів в рамках оперативних орієнтувань та системи управління ризиками, формуванню достовірних транспортних документів, звітів і статистики.

Потребу в узгодженні та уніфікації процедур і вимог, що застосовуються до подорожуючих, товарів та послуг викликали світові процеси

глобалізації та поширення концепції вільного пересування осіб та вільної торгівлі. Зазначена вище тенденція стосувалась насамперед юридичних аспектів торгівлі, як наприклад, візових та митних відносин між країнами. Стосовно попереднього інформування, то Міжнародна конвенція зі спрощення та гармонізації митних процедур передбачає необхідність при розробці митних процедур використовувати попередню інформацію і забезпечувати передачу її в електронному вигляді. Поряд з іншими механізмами та інструментами попереднє інформування і електронне декларування виступає основою для впровадження Рамкових стандартів безпеки та полегшення торгівлі, впровадження інтегрованого управління ланцюгом постачання в рамках проведеної роботи WCO.

Отримуючи інформацію при попередньому інформуванні державні органи з питань здійснення прикордонного та митного контролю мають можливість її проаналізувати за допомогою системи управління ризиками та за результатами аналізу планувати рішення щодо заходів митного та прикордонного контролю до моменту фактичного прибуття подорожуючих, товарів, транспортних засобів у пункт пропуску.

Таким чином, використання і розвиток системи попереднього інформування про переміщення осіб, товарів, транспортних засобів зумовлені наступними цілями [10]:

- зменшення загроз для національної та економічної безпеки;
- прискорення та спрощення прикордонних та митних формальностей при проходженні прикордонного та митного контролю, зокрема в пунктах пропуску через державний кордон;
- зменшення черг транспортних засобів в пунктах пропуску, скорочення часу перебування осіб, товарів і транспортних засобів в пунктах пропуску через державний кордон, підвищення пропускної спроможності пунктів пропуску;
- проведення базового аналізу ризиків щодо охорони і безпеки, здійснення контролю на предмет заборон та обмежень ввезення або вивезення товарів, транспортних засобів комерційного призначення;
- визначення об'єктів прикордонного та митного контролю, обсягу та форм митного контролю за результатом аналізу попередньої інформації;
- занесення попередньої інформації про переміщення товарів, транспортних засобів через митний кордон до єдиної автоматизованої інформаційної системи;

– оцінки інформації, яка міститься в документах, необхідних для проходження процедур митного контролю та ін.

Попереднє інформування є інструментом, який дозволяє підвищити ефективність прикордонного та митного контролю, визначити ризикоорієнтований вибір об'єктів контролю пасажирів, товарів, транспортних засобів, зменшити тривалість формальностей у пунктах пропуску, сприяти спрощенню процедур проходження державного кордону, створити умови для планування заходів прикордонного та митного контролю.

В основі механізму попереднього інформування державних органів з питань здійснення прикордонного та митного контролю про пасажирів, переміщення товарів, транспортних засобів лежить обмін інформацією, зокрема електронною, між контролюючими органами країн, між державним контролюючим органом та зацікавленою особою (перевізником, декларантом, експедитором, туристичним оператором, митним брокером або іншою особою уповноваженою суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності) щодо переміщення через державний кордон подорожуючих, товарів, транспортних засобів комерційного призначення.

Загалом попередня інформація може містити інформацію про:

- осіб (подорожуючих), або громадян, які здійснюють чи пов'язані з операціями міжнародних перевезень товарів;
- товари, які ввозяться на митну територію або вивозяться з митної території;
- товаросупровідні документи, необхідні для митного контролю;
- транспортні засоби, якими переміщуються товари при міжнародних перевезеннях;
- пасажирів, які переміщуються через митний кордон;
- місце та час прибуття транспортних засобів на митну територію або вибуття з митної території;
- країну відправлення, країну призначення тощо.

На міжнародному рівні засади попереднього електронного інформування при переміщенні товарів, транспортних засобів також визначені Рамковими стандартами WCO [18]. Відповідно до Рамкових стандартів WCO, попереднє інформування розглядається як один із основних елементів, який дозволяє прикордонним та митним органам

перевіряти інформацію про осіб та товари до прибуття товарів у пункт пропуску, підвищуючи безпеку та полегшення міжнародної торгівлі. В них зазначено, що прикордонні адміністрації мають значні повноваження, зокрема, у сфері перевірки подорожуючих, вантажу і товарів, що експортуються, імпортуються або ж переміщуються через територію країни транзитом, а також мають право не дозволити ввіз або вивіз. Прикордонні адміністрації формують відповідні запити щодо зазначених осіб, імпортованих та експортованих товарів. За наявності відповідного законодавства вони можуть вимагати, щоб така інформація надавалась завчасно у електронному вигляді. Завдяки своїм унікальним повноваженням прикордонні органи повинні відігравати важливу роль у процесі забезпечення національної безпеки та спрощення процедур міжнародної торгівлі.

3. Міжнародна практика запровадження системи попереднього інформування про переміщення громадян та товарів через державний кордон

Зазначимо, в інформаційному просторі функціонування систем попереднього інформування виділяють два інструменти інформування, а саме:

- про прибуття товарів (вантажів, комерційних транспортних засобів);
- про прибуття громадян (пасажирів, мандрівників, мігрантів тощо).

Попередня електронна інформація про товари (*англ. Advance Cargo Information, ACI*) є невід'ємною частиною першого з чотирьох «ключових елементів» Системи SAFE. Система попереднього інформування про переміщення (*англ. Advance Cargo Information System, ACIS*) – електронна система, що дозволяє отримати інформацію про вантаж до його прибуття різними видами транспорту. Надання ACI усіма учасниками ланцюга постачання за напрямками постачання дозволяє митним органам сортувати імпортовані контейнери, приймати рішення на базі наявної інформації щодо ідентифікації конкретних вантажів та їх огляду, а також концентрувати ресурси на тих операціях і вантажах, що мають ознаки високого ризику порушення митного законодавства. Як ЄС, так і США розглядають попереднє інформування в першу чергу в комплексі заходів безпеки держави. Оскільки держава є головним гарантом безпеки своїх громадян і забезпечує мінімізацію ризиків

національної безпеки, попереднє інформування розглядається в комплексі із системою управління ризиками, побудованою відповідно до єдиних критеріїв відбору областей ризику для проведення контрольних заходів [13].

З метою підвищення безпеки руху товарів і захищеності міжнародної торгівлі, зростання ефективності митне оформлення, а також зменшення адміністративного впливу Комісією ЄС було розроблено взаємозалежні інформаційні системи: Система контролю імпорту (ICS), Система контролю експорту (ECS), Система обміну даних про транзит (NCTS) [2]. Система контролю імпорту (ICS) передбачає подання економічними операторами короткої ввізної декларації (ENS) на товар, який ввозиться на митну територію ЄС безпосередньо з третіх країн (за винятком Норвегії та Швейцарії).

Зазначимо, відповідно до статті 184а прикладних положень Митного кодексу Європейського Союзу [16], коротка ввізна декларація (ENS) має буде надіслана в електронному вигляді до ввезення товару на митну територію ЄС. Обсяг інформації короткої ввізної декларації (ENS) встановлено у 9 Додатку The UCC Transitional Delegated Act (раніше – додатку 30А прикладних положень Митного кодексу ЄС 1993 року). Коротку ввізну декларацію (ENS) повинен надсилати перевізник або уповноважена ним особа, яка транспортує товари на митну територію ЄС (торговий агент, *англ. freight forwarder*). Обов'язковою умовою здійснення інформаційного обміну між митною адміністрацією в процесі імпорту є наявність номеру EORI у всіх суб'єктів зовнішньоекономічної операції, що приймають в ній участь. Система контролю експорту (ECS) передбачає подання до митної адміністрації короткої вивізної декларації (EXS), що містить відповідні дані про безпеку і захищеність (ст. 787 прикладних положень Митного кодексу ЄС 1993 року). Якщо товари, що вивозяться безпосередньо з митної території ЄС, не включені до митної декларації, то необхідно представити коротку вивізну декларацію (EXS). Відповідно до ст. 592b/842d Митного кодексу ЄС 1993 року, митна декларація та коротка вивізну декларація (EXS) надаються до вивезення товару. Митна декларація та коротка вивізну декларація (EXS) подаються в електронному вигляді. Обов'язок подання короткої вивізної декларації (EXS) покладено на особу, яка вивозить товари або особу, яка прийняла відповідальність за

транспортування товарів з митної території ЄС. Для подання короткої вивізної декларації (EXS) в електронному вигляді підприємець може використовувати розроблену Систему контролю експорту (ECS), вносячи відповідні дані підприємства безпосередньо до інформаційної системи. Зауважимо, паралельно з розвитком Системи контролю експорту (ECS) в ЄС набуває подальшого розвитку електронна система обробки маніфестів. Електронний маніфест необхідно подавати до митниці у разі відправлення морських і повітряних видів транспорту з портів і аеропортів на території ЄС. З початком застосування Системи контролю експорту (ECS) збільшуються можливості митниць, що забезпечує більш ефективний нагляд за процедурою експорту. Крім того, у економічних операторів з'являється можливість самим відправляти електронні повідомлення про прибуття товарів в митницю призначення чи виїзд транспортних засобів з митниці вибуття [13].

Система обміну даних про транзит (NCTS) передбачає обов'язкове подання інформації про процедуру транзиту і даних книжки TIR до системи обміну даних про транзит. Відмітимо, до NCTS входять усі країни ЄС, оскільки це є умовою приєднання країн-претендентів. Служба NCTS кожної країни з'єднується через центральний сервер у Брюсселі із системами всіх країн-членів NCTS. Це забезпечує зв'язок між понад 3000 європейських митних пунктів і в майбутньому замінить систему паперового документообігу. На відміну від ICS та ECS, суб'єкт ЗЕД не може прямо звернутися до NCTS. Для цього використовуються повідомлення особливого формату, що створюються за допомогою програмного забезпечення. Таке програмне забезпечення дозволяє не тільки створювати електронні декларації, а й розшифровувати повідомлення від NCTS про ключові події в ході процедури транзиту, наприклад прийняття декларації, випуск товарів, повідомлення про вивантаження. Також у розпорядженні суб'єкта ЗЕД, який хоче використати NCTS, мають бути засоби для приймання/відправлення повідомлень у службу NCTS своєї країни.

Що стосується правил перетину державних кордонів громадянами, то практика попереднього інформування державних органів з питань здійснення прикордонного та митного контролю наразі існує лише для авіаційного транспорту. Зазначимо, концепція подання попередньої інформації про прибуття пасажирів була спільно розроблена ще

у 1993 році WCO та Міжнародною асоціацією повітряного транспорту (IATA) із врахуванням збільшення пасажирообороту на повітряному транспорті. Її розробка мала на меті забезпечити можливість державних контролюючих органів у сфері боротьби з незаконним обігом наркотичних засобів, зброї та мінімізації загроз національній безпеці виявляти відповідні ризики та загрози. При її впровадженні прогнозувалося, що API значно підвищить ефективність роботи служб прикордонно-митного контролю при контролі перетині кордону пасажирами та зменшить навантаження на співробітників правоохоронних органів з охорони пунктів в'їзду/виїзду [7; 9].

Із врахуванням зростаючої загрози зі сторони міжнародного тероризму, зростанням обсягів незаконного обігу зброї, наркотичних засобів зумовлює подальше розширення використання систем попереднього інформування про прибуття пасажирів та сприяло до посилення прикордонної безпеки на основі надання попередніх повідомлень про приїзд у країну осіб, які перебувають під наглядом правоохоронних органів. У сучасному глобалізованому світі відсутність системи API зумовлює низьку ефективність превентивної роботи державних органів з питань здійснення прикордонного та митного контролю, які змушені лише реагувати на наслідки, не маючи змоги регулювати ступінь ризику, збирати та аналізувати розвідувальну інформацію, відслідковувати тенденції та обмінюватися інформацією про пасажирів з іншими державами. Усе це створює серйозну загрозу національній безпеці.

В останні роки зросло використання таких систем у всьому світі. Хоч різні системи API можуть працювати в зовсім різних режимах, кінцева мета буде однією і тією ж – уповноважені органи отримують необхідну інформацію, стосовно прибуваючих пасажирів до їх прибуття із тим, щоб більшу частину процесу перевірки можна було здійснити заздалегідь. На початок 2021 року більше 50 країн світу використовує системи API, які можуть служити ефективним інструментом для запобігання переміщення через кордон терористів, або ж осіб, причетних до транснаціональної організованої злочинності (особливо у поєднанні із базами даних Інтерполу) [9].

Зазначимо, актуалізація необхідності подання попередньої інформації про пасажирів була зумовлена, в першу чергу, Резолюцією Ради

Безпеки ООН № 2178 ще у 2014 р., яка визначає основні інструменти протидії тероризму держав-членів ООН. Резолюція має широке застосування, проте основні аспекти, стосуються саме попередньої інформації про пасажирів (API), а саме [17]:

– передбачено вимоги держав-членів до авіаційних компаній завчасно подавати відповідним національним органам влади попередню інформацію про пасажирів для виявлення випадків виїзду з їхньої території або спроб в'їзду на їхню територію чи транзитного проїзду через неї на борту повітряних суден цивільної авіації осіб, як таких, що становлять ризик у цій категорії пасажирів;

– актуалізація міжнародного співробітництва з використанням двосторонніх угод, які дозволяють обмін даними, з метою запобігання поїздкам іноземних бойовиків-терористів з їхньої території або їх проїзду через їхню територію, у тому числі шляхом розширення обміну інформацією з метою виявлення іноземних бойовиків-терористів, обміну та запровадження передової практики та більш глибокого вивчення маршрутів поїздок іноземних бойовиків-терористів, а також закликає держави-члени до того, щоби вони, діючи на основі поваги до прав людини та основних свобод і відповідно до інших зобов'язань міжнародного права, співпрацювали, вживаючи національні заходи, покликані перешкодити використанню терористами технологій, засобів зв'язку та ресурсів для підбурювання до здійснення терористичних актів.

У ЄС передача попередніх даних про пасажирів регулюється Директивою Ради 2004/82/ЄС від 29 квітня 2004 р. [12] про зобов'язання перевізників повідомляти дані про пасажирів. Основними цілями Директиви є боротьба з незаконною імміграцією та покращення прикордонного та митного контролю. Директива також дозволяє державам-членам використовувати попередні дані про пасажирів (API) для правоохоронних цілей на основі національного законодавства. Попередні дані про пасажирів (API) є дуже корисним інструментом для правоохоронних органів, якщо вони використовуються у поєднанні з даними реєстраційних записів пасажирів (PNR).

Як свідчить аналіз функціонування систем попереднього інформування, в основі таких інструментів є обов'язок подання попередньої інформації про пасажирів (API) і реєстраційні записи пасажирів (PNR). Отримані комерційними авіаперевізниками дані використовуються

zareєстрованими країнами з метою виявлення пасажирів, які можуть становити ризик для безпеки та захисту країни, перш ніж вони досягнуть пункту пропуску через державний кордон [4]. Крім того, попередня інформація про пасажирів (API), що передається комерційними авіаперевізниками, може використовуватися для інтерактивної попередньої інформації про пасажирів (iAPI) з метою формування повідомлень про посадку на борт із вказівкою того, чи потрібен пасажиру проїзний документ встановленого зразка, і якщо так, то чи він має його, або чи є пасажир відповідною особою. Попередня інформація про пасажирів (API) (а іноді і реєстраційні записи пасажирів (PNR)), що передаються комерційними авіаперевізниками, також використовуються для перевірки пасажирів, які вилітають з країни, на предмет всіх відомих ризиків.

Попередня інформація про пасажирів (API) містить дані, які ідентифікують особу, зокрема: прізвище, ім'я; дата народження; стать; громадянство або підданство; номер та країна видачі проїзного документа. Реєстраційний запис пасажирів (PNR) стосується бронювання пасажирів і даних маршруту, які містяться в системах управління відльотами і бронювання перевізника. Серед іншого, сюди входять: код локатора реєстраційного запису пасажирів (PNR); дата бронювання; дати запланованої подорожі; інформація про квиток; інформація про місце; інформація про реєстрацію.

Під час бронювання пасажиром квитка, туристичний агент або туристичний веб-сайт створює відповідний реєстраційний запис пасажирів (PNR) у глобальній дистрибутивній системі (GDS). Глобальна дистрибутивна система (GDS) являє собою певну комп'ютеризовану мережу бронювання, яка використовується з метою зберігання та отримання інформації, пов'язаної з авіаподорожами. Вона також є єдиною точкою доступу для туристичних агентів і туристичних веб-сайтів, що дозволяє комерційним авіаперевізникам обмінюватися реєстраційними записами пасажирів (PNR) у разі потреби внесення змін до бронювання. Деякими прикладами глобальних дистрибутивних систем (GDS) є SABRE, Amadeus і TravelSky. Якщо пасажир здійснює бронювання безпосередньо в авіакомпанії по телефону або на веб-сайті конкретної авіакомпанії, або якщо авіакомпанія не має глобальної дистрибутивної системи (GDS), то реєстраційні записи пасажирів

жирів (PNR) можуть зберігатися/зберігаються в системі бронювання авіакомпанії (ARS). З метою отримання можливості здійснити бронювання в глобальній дистрибутивній системі (GDS) та/або системі бронювання авіакомпанії (ARS), необхідно заповнити п'ять частин реєстраційного запису пасажирів (PNR): ім'я пасажирів(-ів); контактні дані туристичного агента або офісу авіакомпанії; інформація про квиток (номер квитка або ліміт часу на оформлення квитка); маршрут принаймні одного сегмента, який має бути однаковим для всіх пасажирів у списку; ім'я особи, яка здійснює бронювання [4].

Після заповнення обов'язкових п'яти частин реєстраційного запису пасажирів (PNR), глобальна дистрибутивна система (GDS) та/або система бронювання авіакомпанії (ARS) видає унікальний шестизначний алфавітно-цифровий локатор запису (також відомий як номер локатора або локатор PNR), який залишається незмінним незалежно від будь-яких подальших змін у бронюванні, включаючи скасування.

Наступним кроком в інформаційному ланцюжку є система управління відправленнями (DCS), яка є автоматизованою комп'ютерною системою, що використовується комерційними авіаперевізниками для відправлення 4 рейсів. За 24 годин до відправлення глобальна дистрибутивна система (GDS)/система бронювання авіакомпанії (ARS) передає дані про пасажирів до системи управління відправленнями (DCS) і продовжує надсилати оновлення в міру їх появи до моменту відправлення. Глобальна дистрибутивна система (GDS) використовується для реєстрації пасажирів, управління посадкою, планування навантаження та розподілу ваги/балансу. В різних авіакомпаніях системи відрізняються, але зазвичай всі вони мають однакові функції. Коли пасажир реєструється, записи системи управління відправленнями (DCS) доповнюються інформацією про місце, багаж та документи; це може відбуватися на стійці реєстрації авіакомпаній, через веб-реєстрацію або кіоски самообслуговування [15].

Відмітимо, на сучасному етапі в Україні система попереднього інформування митниць щодо прибуття вантажів реалізована шляхом запровадження у Митному кодексі України [5] такого інструмента як «загальна декларація прибуття», яка являє собою повідомлення про товари, призначені для ввезення на митну територію України, у тому

числі з метою транзиту, що містить відомості, необхідні для проведення аналізу ризиків з метою оцінки безпеки та надійності, надане митному органу у встановлені порядок і строки.

Обов'язок надання авіаперевізниками попередньої інформації про пасажирів визначається пунктом 58 Державної програми авіаційної безпеки цивільної авіації, затвердженої Законом України «Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації» [6]. Водночас у державі відсутні інструменти, які здатні автоматично обробляти та аналізувати таку інформацію, що не дозволяє повною мірою використовувати отриману інформацію як засіб протидії транскордонним загрозам.

4. Висновки

До пріоритетних завдань для вітчизняної системи забезпечення національної безпеки є побудова дієвої системи попереднього інформування про вантажі та пасажирів з врахуванням європейського досвіду, яка має враховувати засади правового регулювання обробки та використання інформації про вантажі, комерційні транспортні засоби, персональні дані пасажирів державними контролюючими органами, вимоги до сучасного програмного забезпечення для швидкого та якісного сканування значних масивів інформації, а також відповідний рівень взаємодії та довіри між державними контролюючими органами, суб'єктами ЗЕД, туристичними операторами, логістичними компаніями та представниками авіакомпаній.

Запорукою ефективного функціонування зазначених систем в сфері спрощення митних та прикордонних процедур при перетині державного кордону залежить від прийняття усіма зацікавленими сторонами єдиного підходу до стандартів та формату інформації. За таких умов, державні контролюючі органи мають стандартизувати свої дані до вимог API та ACIS, а також прийняти стандартний формат для передачі даних. Окрім того, якщо інформація про вантажі та пасажирів необхідна для декількох органів, то використання механізму «єдине вікно/єдиний портал» дозволить сформуванню потужної міжвідомчої координації у рамках урядів в області спрощення формальностей у пунктах пропуску, цілісності кордонів та національної безпеки.

Список літератури:

1. Бережнюк І.Г., Фрадинський О.А. Системи реєстрації пасажирів (PNR) як джерело інформації на авіаційному транспорті. *Митна безпека: науковий журнал*. 2017. № 1. С. 6–12.
2. Бережнюк І.Г., Несторишен І.В., Очерет А.Ю. «Поправки безпеки» до Митного кодексу ЄС: досвід полегшення торгівлі без загроз для зовнішньої безпеки держави. *Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Економічні науки*. 2015. № 28. С. 20–29.
3. Брендак А.І., Булана В.В., Корнійчук О.О. Перспективи впровадження системи попереднього інформування в Україні. *Розробка механізму аналізу ризиків в контексті впровадження системи попереднього інформування про переміщення товарів та транспортних засобів через митний кордон* : Збірник тез II науково-практичної Інтернет-конференції (м. Хмельницький, 19 травня 2016 року). Хмельницький : НДЦ митної справи НДІ фіскальної політики УДФСУ, 2016. С. 15–19.
4. Міжнародний досвід та кращі практики у сфері попередньої інформації про пасажирів (API) та реєстраційних записів пасажирів (PNR) / Ендрю Прістлі, Марк Бове. 2021. 52 ст.
5. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 № 4495-VI. Дата оновлення: 04.07.2018. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4495-17> (дата звернення: 13.01.2023).
6. Про Державну програму авіаційної безпеки цивільної авіації : Закон України від 21 березня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1965-19#Text> (дата звернення: 10.01.2023).
7. Система обміна даними о пасажирях. Група експертів по упрощенню формальностей (FALP). Монреаль, 4-7 апреля 2016 года. URL: http://www.icao.int/Meetings/FALP/Documents/FALP9-2016/FALP9_WP6_PassengerDataExchangeSystems_Netherlands_ru.pdf (дата звернення: 12.01.2023).
8. Філіппов С.О. Окремі аспекти використання даних про пасажирів (API/PNR) в інтересах прикордонної безпеки. *Правова держава*. 2021. № 43. С. 169–176.
9. Фрадинський О.А. Домінанти системи попередньої інформації про пасажирів на авіаційному транспорті. *Інфраструктура ринку*. 2017. № 4. С. 24–27.
10. Управління митними ризиками: теорія та практика : монографія / за заг. ред. І.В. Несторишена та В.А. Туржанського. Ірпінь-Хмельницький : ФООП Стрихар А.М., 2018. 314 с.
11. Agreement on Trade Facilitation [Ministerial Decision of 7 December 2013]. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc9_e/desci36_e.htm (дата звернення: 11.01.2023)
12. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32004L0082> (дата звернення: 10.01.2023).
13. Customs Blueprints – Pathways to modern customs. European Commission, 2007. URL: <http://bookshop.europa.eu/customs-blueprints-pbKP7707173> (дата звернення: 11.01.2023).

14. International convention on the simplification and harmonization of customs procedures (as amended). / World Customs Organization. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/conventions/pf_revised_kyoto_conv.aspx (дата звернення: 10.01.2023)

15. Guidelines on Advance Passenger Information (API) The World Customs Organization (WCO), the International Air Transport Association (IATA), and the International Civil Aviation Organization (ICAO). 2021. 52 p. (дата звернення: 12.01.2023).

16. Regulation (EU) No 952/2013 of The European Parliament and of the Council of 9 October 2013 laying down the Union Customs Code. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1> (дата звернення: 12.01.2023).

17. Resolution 2178 (2014) / adopted by the Security Council at its 7272nd meeting, on 24 September 2014. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/780316> (дата звернення: 10.01.2023).

18. SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade / World Customs Organization, 2015. URL: http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/instrument-and-tools/tools/safe_package.aspx (дата звернення: 11.01.2023).