

Оповещение о тенденциях ИДКТК

Уязвимости в обеспечении пограничной безопасности: морские границы и использование информации о пассажирах



Исполнительный Директорат
Контртеррористического Комитета Совета Безопасности
Организации Объединенных Наций (ИДКТК)

Июль 2025

**Перевод с английского языка на русский язык подготовлен
Антитеррористическим центром государств – участников
Содружества Независимых Государств в сотрудничестве с
Военным университетом имени князя Александра Невского**

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	3
Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по противодействию перемещению террористов	4
Вызовы в сфере управления морскими границами	7
Предварительная информация о пассажирах, данные о бронировании и резервировании и морская безопасность	8
Основные выводы:	11

Copyright © Совет Безопасности Организации Объединенных Наций
Исполнительный директорат Контртеррористического комитета

Фото: iStock.com/metamorworks
Июль 2025

Введение

Террористами продолжают использоваться уязвимые места в системе охраны границ в целях перемещения между странами, создания сетей, налаживания связей, и, в конечном итоге, совершения нападений на гражданское население.

В ряде своих резолюций Совет Безопасности призывает государства-члены внедрять эффективную правовую базу управления границами для пресечения перемещения террористов. Благодаря активному международному сотрудничеству, включая обмен информацией и использование баз данных Международной организации уголовной полиции (Интерпол), удалось успешно пресечь перемещение (а в некоторых случаях — провести расследование и осуществить судебное преследование) иностранных боевиков-террористов (ИБТ), возвращающихся из зон конфликта в Сирийской Арабской Республике и Ираке.

Одним из наиболее важных международных механизмов обмена информацией является передача авиакомпаниями предварительной информации о пассажирах (API)/записей регистрации пассажиров (PNR) между государствами отправления и назначения. Данные системы были созданы для выполнения предусмотренных резолюциями [2178](#) (2014) и [2396](#) (2017) требований по проведению проверки пассажиров. Они являются положительными примерами усилий государств, направленных на укрепление безопасности своих границ.

Однако террористические организации продолжают адаптироваться к мерам борьбы с терроризмом, предпринимаемым государствами-членами, путем использования поддельных документов, поиска альтернативных способов перемещения, включая морские маршруты, применения зашифрованных каналов связи для координации поездок и использования правовых пробелов в зонах конфликтов и нестабильных государствах с целью создания опорных баз.

Чем эффективнее становится безопасность границ в аэропортах, тем более привлекательными становятся альтернативные способы перемещения. **Обеспечение безопасности морских границ не получило такого же объема инвестиций и внимания, как авиационный сектор, и поэтому рискует стать уязвимым звеном в общей цепи защиты.**

Признавая эту растущую уязвимость, органы Организации Объединенных Наций продолжают оценивать масштабы и последствия пробелов в сфере морской безопасности. Исполнительный директорат Контртеррористического комитета ([ИДКТК](#)) рассматривает вопросы, связанные с морской безопасностью в контексте борьбы с терроризмом, в ходе проводимых от лица Контртеррористического комитета страновых оценочных визитов. Результаты диалога ИДКТК с государствами-членами и взаимодействие с членами его Глобальной исследовательской сети указывают на то, что для перемещения террористов, а также незаконных товаров, используются морские каналы, в том числе в качестве отдельных отрезков комбинированного маршрута, который включает в себя использование наземного, воздушного и морского транспорта. В ходе своих оценочных визитов и диалога с соответствующими заинтересованными сторонами ИДКТК продолжает выявлять проблемы в области охраны границ, включая морскую безопасность.

Уязвимости морских границ, включая отсутствие комплексных мер проверки пассажиров, наряду с другими вызовами, представляют собой серьезное препятствие для усилий международного сообщества в борьбе с терроризмом. Эти уязвимости включают повышенные риски, связанные с перемещением ИБТ, и риски, связанные с возможными нападениями в сфере морских перевозок. В то время как прогресс авиационного сектора в части касающейся внедрения систем проверки пассажиров указывает на эффективность скоординированных международных мер, устранение пробелов в морской безопасности требует четкого понимания существующих механизмов для

дальнейшего пресечения перемещения террористов, а также уникального характера вызовов со стороны морских перевозок.

Руководящие принципы Организации Объединенных Наций по противодействию перемещению террористов

Положения ряда резолюций Совета Безопасности затрагивают соответствующие компоненты эффективного управления границами для пресечения перемещения террористов. Совет отмечает, что все принимаемые меры по борьбе с терроризмом должны соответствовать обязательствам государств-членов по соблюдению международного права, включая международное право в области прав человека, международное гуманитарное право и международное право беженцев. Резолюции 2178 (2014), 2396 (2017), и 2482 (2019) устанавливают для государств-членов требования по разработке систем управления безопасностью границ, включая сбор и анализ данных API и PNR, при полном уважении прав человека и основных свобод.¹ Для государств-членов эти резолюции создают правовую базу для противодействия перемещению террористов путем интеграции основных мер пограничной безопасности с передовыми методами анализа данных, усиленным пограничным контролем и международным сотрудничеством. Программы API и PNR позволяют выявлять и отслеживать перемещения ИБТ через международные границы и доказали свою эффективность с точки зрения обеспечения безопасности, содействия и применения.²³

- Отталкиваясь от этих резолюций, международных стандартов и рекомендуемой практики, Организация Объединенных Наций разработала всеобъемлющую инициативу по наращиванию потенциала в рамках Программы по противодействию перемещению террористов, которая помогает государствам-членам создавать системы для предотвращения, выявления и расследования террористических преступлений и связанных с ними перемещений.⁴

1 Руководящие указания содержатся в Дополнении к Мадридским руководящим принципам, доступном по адресу: www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/security-council-guiding-principles-on-foreign-terrorist-fighters.pdf, а также в Инструментарии ИКАО/ИАТА/ВТАМО по вопросам ПИП/ЗРП.

2 См. статью Кунио Микурия (ВТАМО), «API и PNR: два ключевых понятия в глобальной повестке дня в области безопасности» от 10 июня 2015 года. Доступно по адресу: <https://mag.wcoomd.org/magazine/wco-news-77/api-and-pnr-two-key-words-on-the-global-security-agenda/>.

3 Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Руководство для государств по отвечающим требованиям прав человека мерам в связи с угрозой, создаваемой иностранными боевиками (Нью-Йорк, 2018 г.), стр. 33 и 34. Доступно по адресу: www.ohchr.org/sites/default/files/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf.

4 В рамках Программы в настоящее время предоставляется комплексная техническая помощь 67 государствам-членам-бенефициарам. Семь государств-бенефициаров перешли в категорию стратегических партнеров, включая шесть государств-членов (Австрия, Бельгия, Франция, Венгрия, Ирландия и Соединенные Штаты Америки) и одну региональную организацию (Карибское сообщество, представляющее 15 стран).

- Кроме того, для повышения эффективности управления границами государства могут также разработать национальную систему, приобрести коммерческое решение или внедрить систему, предоставленную по программам донорской помощи. Согласно данным World Tracker ИАТА, 100 государств-членов по всему миру внедрили систему API, а 67 внедрили PNR в систему обеспечения безопасности границ. В то же время 63 государства-члена внедрили обе системы, 46 государств-членов не внедрили API и 91 не внедрили PNR.⁵

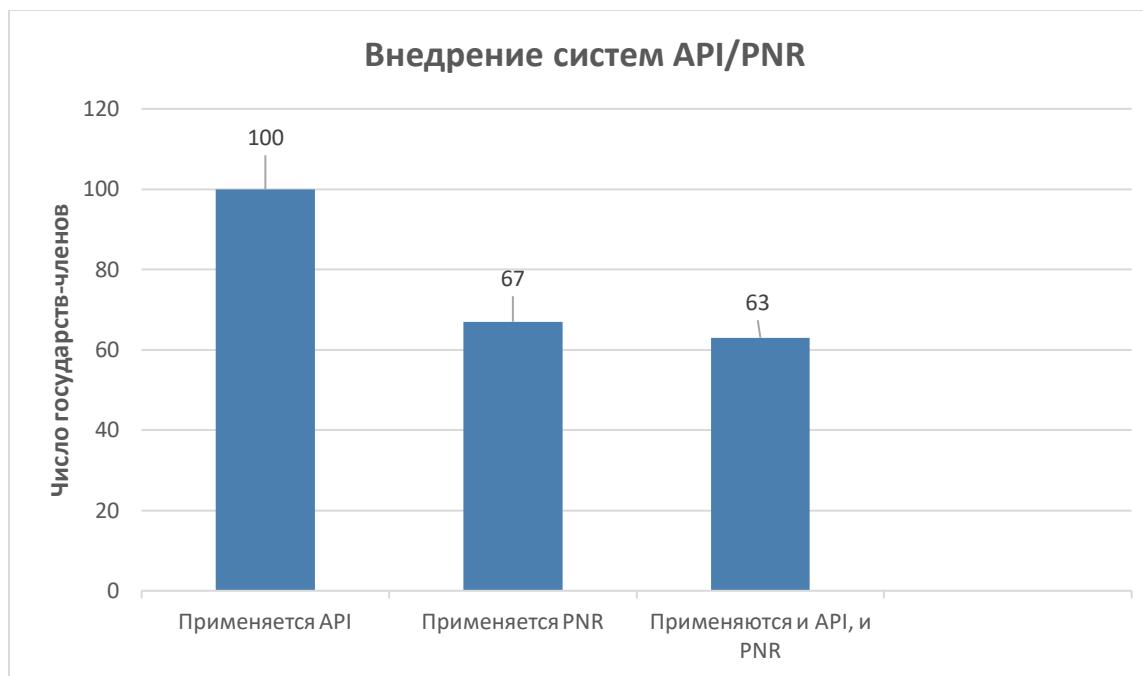


Рисунок I

5 Источник: ИАТА, исследование (World Tracker) ИАТА использования API и PNR ЗРП, май 2025 г. (данные в открытом доступе отсутствуют).

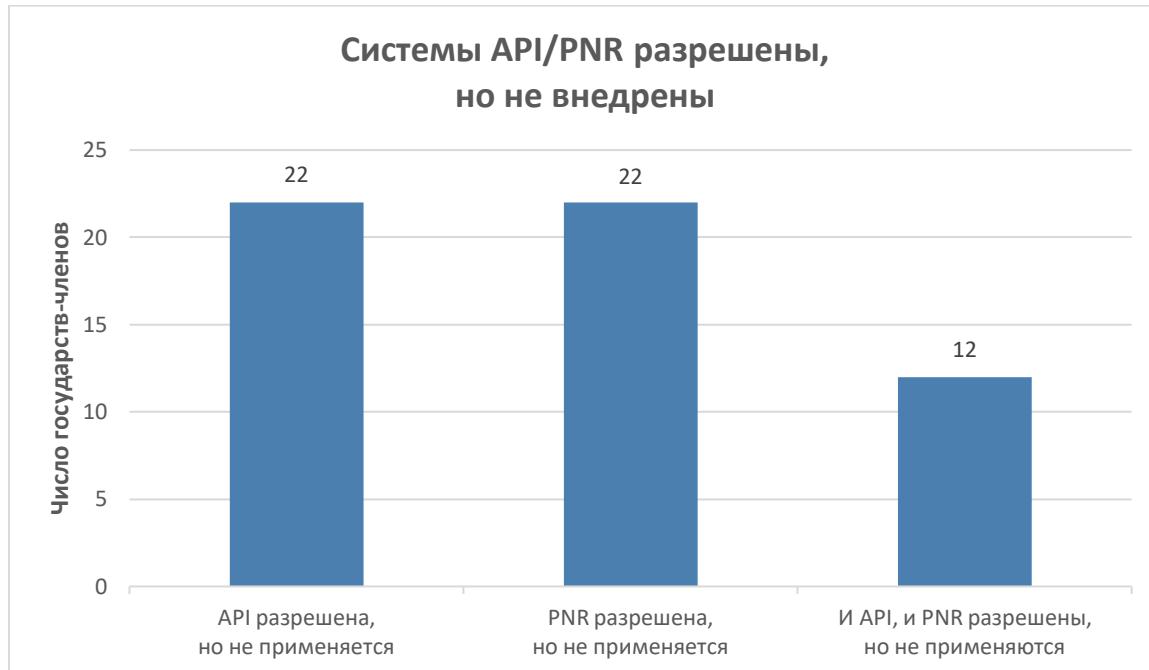


Рисунок II

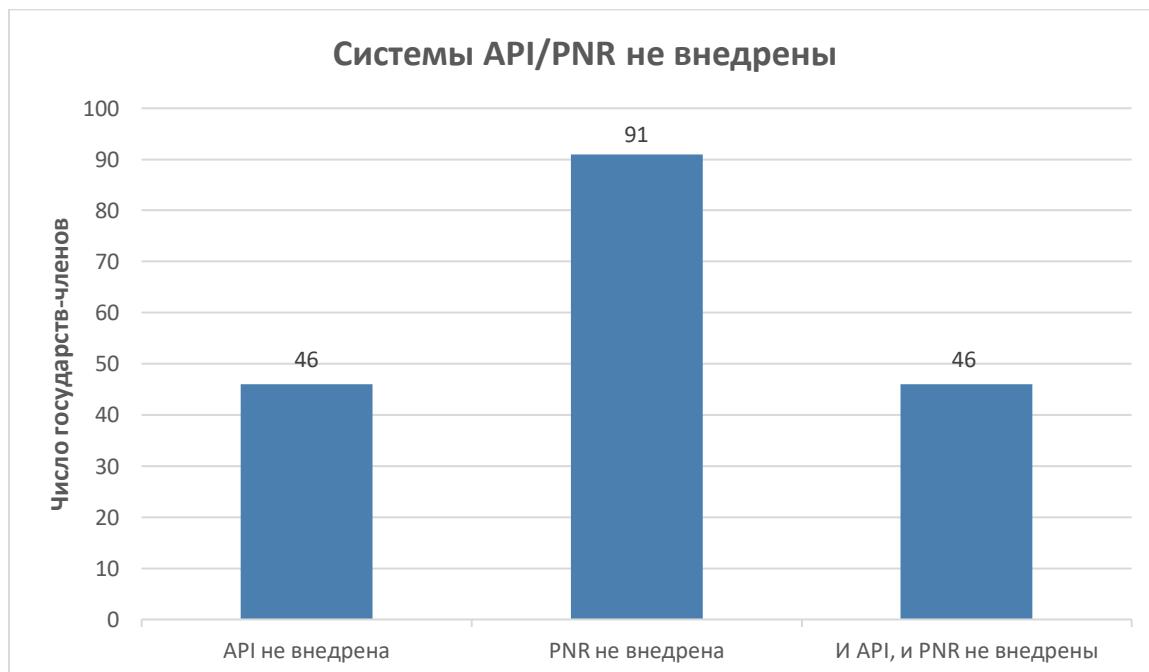


Рисунок III

Вызовы в сфере управления морскими границами

В то время как государства инвестировали в совершенствование систем проверки в авиационном секторе, аналогичные усилия не предпринимались в отношении перемещений через морские границы. Морские перевозки могут использоваться террористами для выезда, транзита или въезда на территории государств-членов, в том числе для совершения террористических атак. Пробелы в пограничном и таможенном контроле в сфере морских перевозок и транспортировки грузов также могут использоваться в целях финансирования терроризма (в частности, посредством трансграничной перевозки наличных средств и ценностей) и обхода соответствующих санкций, а также для различных форм контрабанды (включая контрабанду оружия) как в море (главным образом, на контейнеровозах), так и в портовых сооружениях.

Многие государства-члены, в частности прибрежные государства, которые не располагают необходимым оборудованием и возможностями (в море, на побережье и в портах) для мониторинга и отслеживания перемещений судов, а также для контроля и проверки проездных документов и товаров, проинформировали ИДКТК, что их протяженные и проницаемые прибрежные регионы и морские зоны трудно поддаются контролю.

Поведенная Интерполом операция «Нептун I, II и III» привела к задержанию ИБТ и показала, что значительное число ИБТ перемещалось паромными маршрутами через Средиземное море в зоны конфликтов на Ближнем Востоке и обратно в страны своего происхождения, что создавало угрозу региональной безопасности в Европе и Африке. Маршруты в восточной части Средиземного моря, наряду с маршрутами между Северной Африкой и Южной Европой, использовались террористическими группами, которые используют пробелы в законодательстве для передвижения, перевозок и перемещения средств и незаконных ресурсов.

В ходе своих оценочных визитов ИДКТК выявил вызовы, с которыми сталкиваются многие государства-члены в обеспечении эффективной охраны морских границ. Государства-члены также сталкиваются с пробелами в реализации общегосударственного подхода к морской безопасности⁶

6 См.: Международная морская организация, «Общегосударственный подход к обеспечению морской безопасности» (по состоянию на 9 июня 2025 года). Доступно по адресу: www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/Whole-of-Government-Approach-to-Maritime-Security.aspx.

❖ ИБТ пытались избежать обнаружения и пограничного контроля на пути выезда в зоны конфликтов, используя схемы «комбинированных маршрутов», особенно через морские границы, которые включали проезд на круизных судах, использование поддельных или похищенных проездных документов, использование «слабых звеньев» в **мерах управления границами** для ухода от наблюдения.

❖ Ужесточение мер безопасности и внедрение ПИП/ЗРП в авиационной сфере потенциально могут стимулировать **использование террористами морского транспорта в качестве менее рискованного варианта** для незаметного перемещения с

и внедрении Международного кодекса по охране судов и портовых средств ([МК ОСПС](#)), определяющим связанные с морской и портовой безопасностью требования, которым должны соответствовать правительства-участники Международной конвенции по охране человеческой жизни на море, портовые власти и судоходные компании.

К другим вызовам относятся недостаток финансовых и людских ресурсов, оборудования и специальных навыков. Нестыковки между сферой морской безопасности и общей политикой борьбы с терроризмом часто может приводить к пробелам в информации, необходимой для разработки мер безопасности в морской сфере, включая защиту портов и других морских объектов как части критической инфраструктуры государств.

Это создает пробел в безопасности, несмотря на имеющиеся данные о том, что террористы используют морские каналы, особенно в рамках комбинированных маршрутов, сочетающих несколько видов транспорта.

Вызовы безопасности морских границ, включая ограниченность ресурсов, технические ограничения и операционные сложности, носят многогранный характер. Эти вызовы, наряду с уникальными особенностями сектора, подчеркивают существующие трудности во внедрении мер безопасности в морском секторе, аналогичных мерам авиационной безопасности. Эти вызовы также подчеркивают настоятельную необходимость в целевых решениях, способных учитывать характерные особенности морских перевозок.

Однако характеристики морских пассажирских перевозок отличаются от характеристик авиаперевозок, что осложняет возможность внедрения мер, связанных с предварительной информацией о пассажирах (API) и данными о бронировании и резервировании (BRI) (термин PNR в морской отрасли не используется, поскольку он относится к воздушным перевозкам). В частности, пассажирские суда в пиковый сезон могут перевозить тысячи пассажиров во время коротких морских переходов в условиях интенсивной нагрузки; например, в ходе проведения операции «Пасо дель Эстречо», также известной как совместная операция Испании и Марокко «Мархаба», в период с 13 июня по 15 сентября 2024 года между испанскими портами Альхесисрас, Тарифа, Альмерия и Сеута, а также марокканскими портами Надор и Танжер было перевезено 3 442 770 пассажиров и 847 429 транспортных средств.

Предварительная информация о пассажирах, данные о бронировании и резервировании и морская безопасность

Хотя ИДКТК отмечает значительные инвестиции в системы API/PNR для контроля пересечения границ воздушным транспортом, не было выявлено ни одного государства, которое внедрило бы аналогичные методы с использованием BRI для проверки данных о пассажирах или пассажирах, перемещающихся морским транспортом. ИДКТК известно одно государство, которое изучает возможность расширения применения API/PNR на железнодорожные и автобусные перевозки.

Принимаемые усилия по ограничению способности террористов перемещаться через границы, находить убежища и предотвращать противоправную преступную деятельность, такую как незаконный оборот/торговлю людьми, могут быть усилены за счет принятия всеобъемлющих мер пограничной безопасности, соответствующих правам человека, включая внедрение систем API/BRI в морской отрасли. Однако в дополнение к отсутствующим международным стандартам использования API/BRI в морской сфере существуют и другие уникальные вызовы:

- Технические трудности внедрения стандартизированного сбора данных о пассажирах в

морском секторе усугубляются различающимися техническими возможностями морских перевозчиков, которые обладают разными типами инфраструктуры и осуществляют разные виды операций (круизные суда, паромы, грузовые суда, перевозящие пассажиров), а также используют разнообразные практики сбора данных.

- В отличие от коммерческих авиакомпаний, которые обычно используют стандартизированные системы резервирования, морские операторы зачастую применяют различающиеся методы бронирования — от сложных цифровых платформ до базовых электронных таблиц, что приводит к несогласованности сбора данных.⁷
- Для морских перевозок характерны менее структурированные процессы посадки по сравнению с авиационными, при этом пассажиры часто имеют возможность приобрести билеты незадолго до отправления, что ограничивает возможности проведения проверки до прибытия, особенно в случае паромных перевозок.
- Операционная среда создает дополнительные и уникальные трудности: морские суда могут заходить в несколько портов в разных юрисдикциях в течение одного рейса, что требует соблюдения различных нормативных требований и стандартов форматов данных, создавая сложную нормативно-правовую среду, особенно для небольших операторов с ограниченными ресурсами.
- В то время как в большинстве стран, судя по всему, имеются основы для сбора данных API на пассажирских и торговых судах, осуществляющих международные перевозки, в соответствии с действующими Правилами содействия морскому судоходству,⁸ концепция BRI в морском секторе отсутствует, что особенно проявляется в отсутствии отраслевого стандарта для унификации информации о бронировании.⁹

Были предприняты некоторые шаги по разработке международной правовой основы для представления данных API и BRI в морском секторе и обеспечения последовательных, стандартизованных и эффективных подходов. В декабре 2024 года было внесено предложение о внесении поправок в Конвенцию по облегчению международного морского судоходства (FAL Convention). Данное предложение касается введения новых требований к представлению данных API и BRI для круизных судов и иных морских средств перевозки. Данное предложение получило одобрение Комитета по облегчению формальностей Международной морской организации, однако его предстоит окончательно доработать.

На своей сорок девятой сессии, проходившей в Лондоне с 10 по 14 марта 2025 года, Комитет по облегчению формальностей Международной морской организации (ИМО) согласовал следующие принципы в отношении API/BRI:

7 Ману Нииниоя (Border Security Report), «Выявление пассажиров морского транспорта», 13 мая 2022 года. Доступно по адресу: www.border-security-report.com/maritime-passenger-targeting/.

8 Данные Правила являются частью правовой базы, установленной в соответствии с Конвенцией по облегчению формальностей в морском судоходстве (FAL Convention).

9 Дополнение 2018 года к Мадридским руководящим принципам 2015 года гласит, что государствам следует обеспечить, чтобы национальное законодательство четко регулировало порядок, в соответствии с которым государства могут собирать, использовать, хранить и передавать данные ПИП и ЗРП, а также чтобы системы обработки и хранения данных ЗРП включали меры надзора и защиты частной жизни, одновременно гарантируя принятие мер предосторожности против неправомерного использования или злоупотребления данными со стороны государственных органов. Доступно по адресу: www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s 2018 1177.pdf.

- Включить API в качестве нового заявления декларации в Конвенцию по облегчению международного морского судоходства, что предусмотрит переходный период для предоставления государствам-членам и отрасли гибкости в адаптации своих систем, после чего декларация API заменит существующие декларации судовой роли и списка пассажиров;
- Не использовать термин «запись регистрации пассажиров (PNR)», поскольку он относится к воздушному транспорту, а использовать «данные о бронировании и резервировании (BRI)»;

Кроме того, Комитет учредил Целевую группу по переписке по поправкам к Приложению к Конвенции по облегчению международного морского судоходства в отношении API и BRI, координатором которой выступает Франция, поскольку на сорок девятой сессии не удалось окончательно доработать поправки к приложению к Конвенции по API и BRI.

Пятидесятая сессия Комитета по облегчению формальностей ИМО пройдет в Лондоне с 23 по 27 марта 2026 года. В случае одобрения поправок к приложению к Конвенции Комитет по облегчению международного морского судоходства примет поправки на своей сессии в первом полугодии 2027 года, а представление данных API и BRI вступит в силу 1 января 2029 года.

Изучение этих аспектов выявляет как препятствия, так и возможности для укрепления глобальных мер пограничной безопасности посредством всеобъемлющего досмотра пассажиров на всех видах транспорта, включая морские перевозки, в соответствии с внутренним законодательством и международными обязательствами, в том числе обязательства в сфере международного права в области прав человека.

Основные выводы:

В резолюциях 2178 (2014) и 2396 (2017) Совет Безопасности рассматривает внедрение систем API и PNR в контексте гражданской авиации, но не в морской сфере.

Отсутствие глобально стандартизированного использования данных API и BRI для безопасности морских границ создает потенциальную уязвимость в общей системе управления границами, представляя собой серьезный пробел и «слабое звено» в архитектуре борьбы с терроризмом с точки зрения пресечения перемещений террористов, что требует безотлагательного решения.

В ходе своих оценочных визитов ИДКТК отмечал, что государства-члены сталкиваются с постоянными трудностями в сборе полных и надежных данных для поддержки оценки рисков в морском секторе, включая оценку рисков, источниками которых являются иностранные порты. Расширение доступа к данным API и BRI/PNR для проверки лиц, совершающих поездки морским транспортом, будет способствовать дальнейшему укреплению безопасности морских границ.