



РАБОЧИЙ ДОКУМЕНТ

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО УПРОЩЕНИЮ ФОРМАЛЬНОСТЕЙ (FALP)

ЧЕТЫРНАДЦАТОЕ СОВЕЩАНИЕ

Монреаль, 20–24 апреля 2026 года

Пункт 6 повестки дня. Прочие вопросы, связанные с упрощением формальностей

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ВОЗДУШНОГО ТРАНСПОРТА ДЛЯ НЕЛЕГАЛЬНОЙ МИГРАЦИИ

(Представлено Европейским союзом (ЕС) и поддержано Италией, Японией и Нидерландами)

АННОТАЦИЯ

В настоящем рабочем документе представлен обзор проблем и сложностей, связанных с нелегальной миграцией посредством воздушного транспорта, с акцентом на то, как коммерческие рейсы могут использоваться для незаконного ввоза мигрантов, а также на то, как может происходить злоупотребление визовыми режимами в целях нелегальной миграции по воздуху. В документе изложены некоторые ключевые области для развития и даны рекомендации Группе экспертов по упрощению формальностей по возможным мерам и механизмам сотрудничества, которые могут помочь в решении проблемы использования воздушного транспорта в целях нелегальной миграции.

Действия Группы экспертов FAL:

Группе экспертов по упрощению формальностей предлагается рассмотреть предложения, описанные в настоящем документе, в том числе поручить рабочей группе Группы экспертов по упрощению формальностей продолжить изучение нелегальной миграции по воздуху и на основе проведенного анализа подготовить комплексную стратегию по пересмотру существующих Стандартов и Рекомендуемой практики и провести технические обсуждения по разработке дальнейших соответствующих мер, поддерживающих работу по решению этой проблемы.

1. ВВЕДЕНИЕ

1.1 На 42-й сессии Ассамблеи ИКАО широкую поддержку государств-членов получил документ WP/185, представленный от имени Европейского союза (ЕС) и его государств-членов, государств – членов Европейской конференции гражданской авиации (ЕКГА), поддержанный Австралией, Японией и Международным советом деловой авиации (МСДА) и касающийся использования коммерческого воздушного транспорта в контексте нелегальной миграции. Ассамблея признала важность данного вопроса и рекомендовала передать предложенные в

документе действия на рассмотрение Совета для дальнейшего изучения и своевременной подготовки предложений относительно последующей деятельности с учетом вклада соответствующих технических органов и в консультации с соответствующими учреждениями Организации Объединенных Наций (ООН).

1.2 В рамках данного документа под нелегальной миграцией (в некоторых государствах называемой незаконной) понимается перемещение людей, которое происходит в нарушение законов, правил или международных соглашений, регулирующих въезд в страну происхождения, транзита или назначения или выезд из нее¹. Нелегальной миграции может способствовать изготовление, приобретение или предоставление поддельных документов. Сети незаконного ввоза мигрантов² могут использовать коммерческие рейсы и обходить требования к въезду в рамках различных схем, таких как безвизовые режимы или въезд под предлогом обучения или трудовой миграции, чтобы доставить мигрантов в страну транзита или назначения.

1.3 В Протоколе ООН против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющем Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (п. 2 статьи 11), содержится требование о том, чтобы государства приняли законодательные или другие надлежащие меры для предупреждения, насколько это возможно, использования воздушных судов коммерческих перевозчиков (включая эксплуатантов воздушных судов) при совершении преступлений, признанных таковыми в соответствии со статьей 6 Протокола. В соответствии с законодательной базой ООН большинство государств – участников Протокола приняли национальное законодательство, предусматривающее уголовную ответственность за незаконный ввоз мигрантов³. Кроме того, решению проблемы незаконного ввоза мигрантов по воздуху способствуют различные региональные и национальные инициативы⁴.

1.4 Некоторые государства – члены ИКАО, включая страны Европейского союза, активизируют свое участие на глобальном уровне в борьбе с незаконным ввозом мигрантов по воздуху и растущим использованием коммерческого воздушного транспорта в нелегальной миграции в рамках Глобального альянса по борьбе с незаконным ввозом мигрантов⁵, который

¹ [Международное миграционное право № 34. Глоссарий по миграции | Платформа публикаций МОМ.](#)

² Незаконный ввоз мигрантов обязательно требует пересечения границы, поскольку в статье 3(а) [Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности](#), это явление определяется как обеспечение, с целью получения, прямо или косвенно, какой-либо финансовой или иной материальной выгоды, незаконного въезда в какое-либо государство-участник любого лица, которое не является его гражданином или не проживает постоянно на его территории. Незаконный ввоз мигрантов иногда связывают с торговлей людьми, поскольку незаконно ввезенные мигранты могут стать жертвами торговли людьми в результате долговой кабалы, а жертвы торговли людьми часто перевозятся через границы, однако он остается отдельным видом преступления. На международном уровне в статье 3(а) [Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее, дополняющего Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности](#), торговля людьми определяется как вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение людей путем принуждения, мошенничества или обмана с целью их эксплуатации. В определении торговли людьми не содержится требования о пересечении границы, и такое преступление может совершаться в пределах территории государства или в случаях, когда лицам разрешено легально пересекать границы. Первостепенное значение имеет выявление и защита жертв торговли людьми.

³ Например, в Европейском союзе (ЕС): [Директива - 2002/90 - EN - EUR-Lex](#) и [EUR-Lex - 32002F0946 - EN - EUR-Lex](#).

⁴ Например, в Европейском союзе в июне 2023 года Европейская комиссия приняла Инструментарий по борьбе с использованием коммерческих транспортных средств для содействия нелегальной миграции в ЕС ([Toolbox addressing the use of commercial means of transport to facilitate irregular migration to the EU.pdf](#)), объединяющий эксплуатационные, дипломатические и правовые меры. Он направлен на привлечение эксплуатантов транспорта к работе по предотвращению использования коммерческого транспорта в целях незаконного ввоза, укреплению механизмов обнаружения и предотвращения в случае возникновения риска.

⁵ [Международная конференция Глобального альянса по борьбе с незаконным ввозом мигрантов 2025 года. Миграция и внутренние дела.](#)

служит форумом для более активного предотвращения незаконного ввоза мигрантов, усиления глобального реагирования на это преступление и предоставления альтернатив нелегальной миграции.

2. РАССМОТРЕНИЕ ВОПРОСА

2.1 Организованные преступные сети, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, активно способствуют нелегальному перемещению большого числа мигрантов по всему миру. Эти сети динамичны, адаптивны и способны быстро корректировать маршруты и методы работы. Для незаконного ввоза мигрантов по-прежнему используется преимущественно наземный и морской транспорт, однако использование коммерческого воздушного транспорта – включая как регулярные, так и чартерные авиaperевозки – также играет ключевую роль в транснациональных маршрутах нелегальной миграции.

2.2 Важную роль в незаконном ввозе мигрантов и нелегальной миграции по воздуху играет мошенничество с документами. Мошенничество с документами может включать подтасовку или неправомерное использование подлинных документов или подделку документов, таких как паспорта, удостоверения личности, визы или подтверждающие документы для получения паспортов, виз и разрешений на поездки, что может позволить мошенникам действовать под чужим именем или изготавливать поддельные документы. Сюда же относится неправомерное использование утерянных или полученных обманым путем документов. В частности, сети незаконного ввоза мигрантов могут злоупотреблять отсутствием электронной верификации электронных машиносчитываемых проездных документов (МСПД) на границах, когда проверка осуществляется исключительно вручную, а также ограниченным использованием биометрических данных, таких как алгоритмическое сравнение лиц. Для эффективной борьбы с мошенничеством с документами и незаконным ввозом мигрантов государствам необходимо обеспечить подготовку и оснащение своих пограничных служб для проведения электронной верификации электронных МСПД. В целях решения этой проблемы предлагается усовершенствовать формулировки в Приложении 9, касающиеся выдачи и проверки электронных МСПД.

2.3 Лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, все чаще используют возможность получения учебных, рабочих или транзитных виз в крупных транспортных узлах. Например, распространенная практика незаконного ввоза заключается в отправке мигрантов с легальными документами в заявляемую страну назначения или пункт транзита, где им могут предоставить поддельные документы и билеты для продолжения поездки в конечный пункт назначения нелегальным путем. В рамках такого метода перемещение начинается законным способом, например, с помощью транзитной визы, но на этапе транзита становится нелегальным. Злоупотребление политикой выдачи транзитных виз позволяет лицам, занимающимся незаконным ввозом мигрантов, обходить более строгий иммиграционный контроль, что приводит к нелегальной миграции. В этой области эксплуатанты аэропортов и воздушных судов могут выполнять функцию оповещения.

2.4 Лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, пользуются различиями в уровне контроля на выезде и инфраструктуры контроля за документами. В некоторых случаях это дает возможность выехать из страны без тщательной проверки данных идентификации, которая могла бы выявить потенциальные риски нелегальной миграции. Транзит через страны, где варьируется уровень координации между гражданской авиацией и пограничными службами, еще больше усложняет задачу выявления и предотвращения незаконного ввоза мигрантов, а также выявления нелегальных миграционных потоков. В связи с этим можно рассмотреть вопрос о выявлении маршрутов повышенного риска и укреплении практики контроля на выезде, а также о других мерах, направленных на сокращение нелегального дальнейшего перемещения путем более

систематических проверок на выезде. Подобные меры также помогли бы более эффективно распределять ресурсы и совместно накапливать информацию в сфере воздушных перевозок.

2.5 Пункты транзита с высоким пассажиропотоком сталкиваются с трудностями при выявлении нелегальной миграции, несмотря на стандартные меры пограничного контроля, поскольку лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, часто злоупотребляют несоответствиями или неточностями в процедурах проверки перед вылетом, а также пробелами, связанными с наличием нескольких билетов. Направление сотрудников по связи с иммиграционными службами, а также сотрудников по связи из стран происхождения в аэропорты с повышенным уровнем риска позволит обеспечить верификацию и координацию на местах, а также оказать поддержку при проведении проверок перед вылетом, что создаст дополнительный механизм безопасности и экспертной поддержки.

2.6 Динамичный характер сетей незаконного ввоза мигрантов представляет собой серьезную проблему для пограничных служб, поскольку злоумышленники быстро меняют свои маршруты и методы в ответ на действия правоохранительных органов. Чтобы сохранить преимущество, необходимо применять стратегии выявления угроз в режиме реального времени на основе анализа данных и развивать обмен информацией между государствами, а также между заинтересованными сторонами в сфере авиации, визовыми и консульскими органами и пограничными/правоохранительными органами. Создание надежных механизмов обмена информацией, особенно между странами происхождения, транзита и назначения, обеспечит всем соответствующим сторонам доступ к необходимой информации для выявления и пресечения незаконного ввоза мигрантов.

2.7 Устранение пробелов в осведомленности и обеспечение целенаправленной подготовки могут способствовать более эффективному выявлению случаев незаконного ввоза мигрантов. Подготовка определенных категорий персонала должна помогать им выявлять случаи нелегальной миграции по воздуху с помощью соответствующих индикаторов и безопасных процедур донесения информации без применения профилирования. В связи с появлением новых методов необходимо обновить программы целенаправленной подготовки для дальнейшего укрепления механизмов выявления на местах. Обучение может сопровождаться практическими указаниями по признанию документации.

2.8 Государствам следует поощрять установление регулярного диалога между правоохранительными/пограничными органами и представителями и сотрудниками авиакомпаний и аэропортов о возникающих тенденциях, чтобы помочь эксплуатантам авиакомпаний сохранять бдительность и адаптировать процедуры для выявления предполагаемых случаев нелегальной миграции и незаконного ввоза мигрантов. Такой диалог позволит также предоставлять государствам информацию о (неправомерном) использовании их визовых требований. Важную роль координатора в этом отношении играют национальный комитет по упрощению формальностей и аэропортовые комитеты по упрощению формальностей. Настоятельно рекомендуется обмениваться информацией и координировать действия для более эффективного выполнения общих обязательств по борьбе с торговлей людьми и незаконным ввозом мигрантов.

2.9 Использование информации о поездках, записей о въездах и выездах, а также биометрических проверок может значительно повысить эффективность выявления незаконного ввоза мигрантов и нелегальной миграции. Использование этих инструментов позволяет оценить риски на ранней стадии. Широкое внедрение и последовательное использование этих технологий необходимо для того, чтобы уполномоченные органы могли эффективно выявлять угрозы незаконного ввоза мигрантов, прибывающих в их аэропорты, вылетающих из них или следующих через них, и принимать соответствующие меры. Совместно с авиационной отраслью можно было бы содействовать принятию дальнейших мер, направленных, в частности, на повышение

прозрачности практики продажи билетов и деятельности агентов, включая разработку механизмов, позволяющих авиаперевозчикам и государствам более эффективно выявлять, отмечать и отслеживать крупные или поздние групповые бронирования, необычные схемы переоформления билетов, а также роль посредников – таких как онлайн-продавцы и местные туристические агентства – в содействии организации скоординированных групповых поездок.

2.10 Лица, занимающиеся незаконным ввозом мигрантов, могут также использовать для перевозки мигрантов рейсы нерегулярных перевозчиков и авиации общего назначения. Эти рейсы отличаются гибкой моделью организации полетов: планы полетов зачастую подаются в последнюю минуту, информация о пассажирах предоставляется в ограниченном объеме, а надзорная деятельность носит ограниченный характер, что приводит к возникновению пробелов в информации у уполномоченных органов. Необходимо усилить контроль за такими рейсами, чтобы обеспечить надзор за ними на том же уровне, что и за коммерческими рейсами, в том числе в отношении информации о поездках и процедур оценки рисков.

2.11 Приложение 9 ИКАО устанавливает, в частности, ответственность государств за обеспечение защищенности процесса выдачи проездных документов (в главе 3 С⁶) и ответственность эксплуатантов воздушных судов за их проверку, а также ответственность государств-членов за оказание помощи эксплуатантам воздушных судов в выполнении этой обязанности (в главе Н⁷). Несмотря на существующие Стандарты и Рекомендуемую практику (SARPS), обмен информацией между эксплуатантами воздушных судов и государствами не институционализирован. В настоящее время информация о существующей практике борьбы с нелегальной миграцией по воздуху носит ограниченный или разобщенный характер, что препятствует координации действий. Важную роль в решении этих проблем могла бы сыграть рабочая группа, объединяющая представителей органов пограничного контроля и гражданской авиации, а также авиационной отрасли. Цель рабочей группы состояла бы в обмене информацией о рисках и новых вызовах, связанных с нелегальной миграцией, а также в обмене опытом и передовой практикой. Такая работа может привести к подготовке всеобъемлющей стратегии по борьбе с нелегальной миграцией по воздуху и, в случае необходимости, к пересмотру существующих стандартов, рекомендуемой практики и инструктивных материалов, а также к поддержке усилий правоохранительных органов и служб пограничного контроля, что в конечном итоге будет способствовать более четкому определению приоритетов в распределении ресурсов авиационной отрасли.

2.12. В этом контексте можно было бы также изучить возможность сотрудничества между такой рабочей группой и существующими рабочими группами ИКАО, которые поддерживают реализацию стратегии TRIP: Рабочей группой по внедрению и наращиванию потенциала (ICBWG) и Рабочей группой по новым технологиям (NTWG). NTWG разрабатывает и поддерживает интероперабельные стандарты МСПД, связанные с выдачей и верификацией документов, включая изучение новых технологий, а ICBWG способствует внедрению Стандартов и Рекомендуемой

⁶ 3.5 Договаривающиеся государства устанавливают надлежащие средства контроля над всеми процессами подготовки проездных документов от момента подачи заявления до вынесения решения и выдачи в целях обеспечения высокого уровня целостности и защиты.

3.6 Договаривающиеся государства устанавливают контроль в целях предохранения от хищения бланков проездных документов.

3.5.1 Рекомендуемая практика. В целях обеспечения целостности процесса выдачи проездных документов Договаривающимся государствам следует регулярно применять Руководство ИКАО по оценке безопасности обработки и выдачи проездных документов и Руководство TRIP ИКАО по идентификации личности.

⁷ 3.33 Договаривающиеся государства оказывают помощь эксплуатантам воздушных судов в оценке проездных документов, предъявляемых пассажирами, в целях предотвращения мошенничества и злоупотреблений.

3.35 Эксплуатанты воздушных судов в пункте посадки на борт воздушного судна принимают необходимые меры, чтобы убедиться в том, что лица имеют проездные документы, предписанные для целей контроля государствами транзита и назначения и описанные в этой главе.

практики (SARPS) в области проездных документов, напрямую взаимодействуя с государствами, обмениваясь опытом и разрабатывая инструктивные материалы. Таким образом, деятельность NTWG и ICBWG вносит существенный вклад в борьбу с мошенничеством с документами. Поскольку мошенничество с документами играет важную роль в незаконном ввозе мигрантов по воздуху, предлагаемая рабочая группа извлекла бы большую пользу из знаний и опыта, имеющихся в обеих этих рабочих группах⁸.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ

3.1. Группе экспертов по упрощению формальностей предлагается:

- a) принять к сведению информацию, содержащуюся в настоящем рабочем документе;
- b) поручить одной из существующих рабочих групп расширить свой мандат или создать новую рабочую группу для изучения вопросов, связанных с нелегальной миграцией по воздуху, как указано в настоящем рабочем документе, с целью:
 - i. рассмотреть выявленные риски и проблемы, с которыми сталкиваются государства и авиационная отрасль в связи с нелегальной миграцией по воздуху;
 - ii. разработать комплексную стратегию по снижению риска нелегальной миграции по воздуху, и на основе данной стратегии:
 - a) при необходимости пересмотреть существующие стандарты, рекомендуемую практику и инструктивные материалы для решения данного вопроса;
 - b) рассмотреть возможность предложения соответствующих мер по смягчению последствий и решению проблемы нелегальной миграции, включая, в случае необходимости, возможные поправки к Приложению 9.

— КОНЕЦ —

⁸ Целесообразно также наладить сотрудничество с Рабочей группой контрольных полномочных органов (CAWG) ИАТА, что позволит учесть соответствующую точку зрения пограничных органов и эксплуатантов воздушных судов.