

ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ «ЄДИНОЇ ЗУПИНКИ» (СПРОЩЕНОГО ПЕРЕТИНУ КОРДОНУ) НА ПРИКОРДОННИХ ПУНКТАХ УКРАЇНИ

Загальний огляд проблеми.

Функціонування експериментального механізму спрощення перетину кордону під час проведення Євро-2012 на прикордонних пунктах України та Республіки Польща передбачало проведення перевірки документів та особистого багажу осіб, що перетинали кордон митними і прикордонними службами двох держав в одному місці та по одній стороні пункту пропуску.

Запровадження такої практики загалом сприяло суттєвому пришвидшенню перетину кордону. Це підтверджують як подорожуючі, так і працівники прикордонних та митних органів обох держав. Водночас, у функціонуванні спрощеної процедури перетину кордону в одному місці – «єдиної зупинки» виникало ряд юридичних та технічних труднощів.

Небезпідставними були думки подорожуючих стосовно можливостей неналежного використання «зеленого коридору» та зловживання посадових осіб прикордонних і митних органів для пришвидшеного перетину кордону.

Міжнародне регулювання спільних пунктів прикордонного контролю.

Порядок перетину кордону ЄС та здійснення спільного прикордонного контролю безпосередньо регулюється Регламентом ЄС 562/2006 Європейського парламенту і Ради ЄС від 15.03.2006 р. - Кодексом Співтовариства про режим перетину кордонів фізичними особами (Кодекс шенгенських кордонів)¹.

У цьому кодифікованому акті визначено умови, критерії і детальні правила проведення перевірок на прикордонних (внутрішніх і зовнішніх) пропускних пунктах держав-членів ЄС. Він фактично із моменту введення його в дію замінив собою низку прийнятих ЄС документів, що стосувались питань перетину кордонів, зокрема, суттєво оновив Шенгенську конвенцію від 19.06.1990 р. Водночас, з урахуванням особливостей предмету правового регулювання, положення кодексу не стосуються питань видачі віз та права громадян ЄС на вільне пересування (Директива 2004/38/ЄС від 29.03.2004 р. про право громадян ЄС і членів їхніх сімей на вільне пересування і проживання на території держав-членів співтовариства).

У червні 2013 р. Європейський Парламент схвалив, а Рада ЄС затвердила зміни (технічні доповнення) до Кодексу, що передбачають, зокрема, надання права державам-членам ЄС встановлювати та/або

¹ Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code) // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:EN:NOT>

розвивати двостороннє співробітництво з країнами-сусідами в частині організації спільних пунктів прикордонного контролю.

Міжнародні договори у сфері функціонування спільних пунктів прикордонного контролю.

Європейське та українське законодавство не передбачає можливості поширення дії положень Кодексу шенгенських кордонів на територію держав, які не є членами ЄС. Лише, якщо у міжнародних договорах, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України у встановленому порядку, може визначатись процедура та обсяг спільного прикордонного та митного контролю.

Так, в Угоді між Кабінетом Міністрів України і Урядом **Республіки Польща** про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, що перетинають українсько-польський державний кордон, яка була ратифікована 12.09.2002 р., передбачено загальні норми взаємодії під час перетину особами кордону (принципи взаємодії, порядок чинності законодавства, правовий статус сторін тощо).

Дана угода встановлює основні принципи співробітництва під час проведення прикордонного, митного, ветеринарного, санітарного і фітосанітарного контролю осіб, товарів і транспортних засобів, що перетинають українсько-польський державний кордон, який може бути здійснений контрольними органами держав в межах територій пунктів пропуску на території однієї або другої держави.

Уповноважені органи здійснюють контроль у межах територій пунктів пропуску, який визначається законодавством держави кожної сторони, та повинні надавати одна одній документи, що встановлюють межі територій пунктів пропуску. При цьому, визначення пунктів пропуску, в яких контрольні органи однієї або другої держави будуть здійснювати контроль відбувається шляхом обміну дипломатичними нотами, а суперечки, що стосуються тлумачення змісту угоди вирішують дипломатичним шляхом.

Контрольні дії, які здійснюються на території другої держави, проводять згідно із законодавством відповідної держави і з такими ж самими правовими наслідками, якби вони проводили ці дії на території своєї держави. Моментом закінчення дій уповноважених службовців є повідомлення про закінчення контролю.

У практиці функціонування єдиної зупинки можливий варіант переривання подорожей особам, які перетинають державний кордон із їхнім подальшим поверненням на територію другої держави або супроводження на територію своєї держави. Але стосовного такого супроводу існують винятки – це не стосується громадян Європейського Союзу та осіб, які користуються правом ЄС на вільне пересування, якщо вони подали дійсні документи або підтверджують в інший спосіб, який не викликає сумнівів, своє право на вільне пересування. Категорії таких осіб визначені у додатку відповідної угоди.

Службовці, які здійснюють контроль в одному місці, але на території іншої держави користуються таким самим правовим статусом і захистом,

якими користуються її посадові особи, та зобов'язані дотримуватися законодавства держави перебування. Водночас, вони звільняються від вимоги мати додатковий дозвіл іншої держави на здійснення контролю, а також дозвіл на трудову діяльність.

Угода передбачає можливість утворення українсько-польської комісії з питань функціонування пунктів пропуску, основна мета діяльності якої полягає у безпосередньому забезпечення реалізації положень угоди.

Для прикладу, в Угоді між Кабінетом Міністрів України та Урядом **Угорщини** про контроль прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення, що була ратифікована 17.10.2012 р., у загальних рисах визначаються особливості спрощення і прискорення контролю прикордонного руху.

В цій угоді містяться принципи та правила взаємодії органів, що здійснюють контроль прикордонного руху, визначаються місця розташування пунктів пропуску через державний кордон, порядок їх використання, режим функціонування, а також характер руху.

Положення цього документу окреслюють мету взаємодії службових осіб обидвох держав під час здійснення контролю прикордонного руху - зменшення часу очікування та вжиття узгоджених заходів задля попередження та усунення перешкод щодо пропуску через державний кордон. Водночас, угода допускає запровадження в пунктах пропуску та інших місцях контролю тимчасові обмежувальні або заборонні заходи. Передбачається також можливість відкриття тимчасового пункту пропуску за їх межами, якщо таке дозволено законодавством відповідних держав.

Задля виконання положень угоди передбачена можливість створення Українсько-Угорської Змішаної Комісії з питань прикордонного руху в складі представників компетентних органів, яка відповідно до свого регламенту не рідше одного разу на рік, по черзі на території України та Угорщини проводить свої засідання.

Митні та прикордонні органи також практикують підписання протоколів з проведення експериментів із здійснення спільного контролю на принципах «єдиного вікна», «однієї зупинки», вибіркового огляду товарів і транспортних засобів з метою уникнення дублювання функцій.

Для прикладу, в 2001 р. для нашої держави набрав чинності Протокол між Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною митною службою України та Прикордонною службою Республіки Молдова, Митною службою Республіки Молдова про проведення експерименту щодо здійснення спільного контролю в пункті пропуску «Росошани – Брічень» на території України.

Українське законодавство стосовно функціонування спільних пунктів прикордонного контролю.

Можливість здійснення спільного контролю під час перетинання державного кордону за принципом «єдиної зупинки» передбачена статтею 26 Закону України «Про прикордонний контроль». Лише одна стаття у цьому законі «стисло» говорить про спрощений характер його перетину і робить посилання безпосередньо до положень міжнародних договорів щодо визначення мети, послідовності процедур та обсягу спільного контролю.

Митний кодекс України у статті 366 вказує на спрощену систему митного контролю виключно в контексті функціонування каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України.

Разом із цим, стаття 12 Закону України «Про державний кордон України», який прийнятий ще у 1991 р., визначає, що відповідно до положень міжнародних договорів, Кабінетом Міністрів України може бути встановлено спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон.

У законодавчому полі ми також спостерігаємо значний масив підзаконних нормативних актів – інструкцій та листів центральних органів виконавчої влади стосовно врегулювання окремих питань спрощеного перетину державного кордону. Регулювання даних питань у підзаконних актах і відомчих інструкціях, що не завжди доступні для громадян, є порушенням їхніх прав на свободу пересування.

Очевидно, врегулювання питань функціонування «єдиної зупинки» як елементу спрощеного порядку перетину кордону, окрім врегулювання у нормах міжнародного права і міждержавних угодах потребує певної корекції та кодифікації (узагальнення) на рівні національного законодавства.

Функціонування у пунктах пропуску спрощеного митного контролю - «зеленого» та «червоного» коридорів визначаються положеннями статті 366 Митного кодексу України, Технологією прикордонного та митного контролю у пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного сполучення, затвердженою наказом Адміністрації Державної прикордонної служби України, Державної митної служби України від 11 червня 2008 р. № 505/642, наказом адміністрації Державної прикордонної служби України «Про організацію та здійснення огляду транспортних засобів і вантажів» від 22 квітня 2011 року № 260.

Також у Митному кодексі передбачена відповідальність за порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю (стаття 471). Зокрема, у разі порушення такого порядку може накладатись штраф у розмірі 100 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (1700 грн.), а також конфісковуватись товари, переміщення яких заборонено або обмежено законодавством.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень міститься понад 8 тис. постанов про адміністративні правопорушення за статтею 471

Митного кодексу України - порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Типовими порушеннями у судових рішеннях про адміністративну відповідальність є перевезення особами понад встановлені нормативи тих чи інших товарів, зокрема, алкогольних напоїв. Наприклад, на громадянина, який перевозив 3 пляшки коньяку загальною вартістю 460,00 грн. накладено штраф у розмірі 1700 грн. із конфіскацією даних товарів². А іншого громадянина, який перевозив через митний кордон макарони виробництва «Barilla» в асортименті кількістю 87 пачок, загальною вартістю 2175,00 грн., суд звільнив від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням³.

Аналіз судових рішень щодо проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю свідчить про неоднакову і часто «вибіркову» практику відповідальності. Отже, механізм юридичної відповідальності з української сторони є частково врегульований, але практика його застосування є різною та вибірковою.

Під час опитування у пунктах пропуску подорожуючі висловлювали зауваження стосовно неналежного використання «зеленого коридору» та зловживання посадових осіб прикордонних і митних органів для пришвидшеного перетину кордону. Такі ж факти підтверджують окремі журналістські розслідування, – здебільшого «зелений коридор» використовується для «привілейованого» проїзду через кордон. Натомість, як випливає із результатів нашого дослідження, представники прикордонних та митних служб не фіксували таких порушень.

Пропонується детальніше урегулювати на рівні закону та актів Кабміну порядок і процедуру спрощеного проходження прикордонного і митного контролю. Варто посилити відповідальність працівників митних і прикордонних служб щодо потенційних зловживань з використання «зеленого коридору». Потребує узагальнення судова практика з питань проходження прикордонного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю. Механізм притягнення до юридичної відповідальності повинен працювати ефективніше (швидше, простіше, зрозуміліше), що безумовно сприятиме покращенню практики перетину державного кордону громадянами.

Для покращення функціонування спільного контролю («єдиної зупинки») необхідна уніфікація низки положень українського та шенгенського законодавства щодо правил перетину кордону в рамках спрощеного прикордонного контролю; правил перетину кордону організованими групами; правил руху по «зеленому коридорі»; забезпечення безпеки подорожуючих при перетині кордону; методи і схема обслуговування подорожуючих персоналом прикордонних служб;

² <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32158367>

³ <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32046921>

відповідальність за порушення встановлених правил повинна бути однаковою.

Загальні висновки і рекомендації.

Потребують удосконалення, певного оновлення, адаптації до стандартів ЄС та кодифікації законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти щодо процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону.

Практика правозастосування положень відповідних законодавчих актів та відповідальності за порушення встановлених правил перетину кордону часто є вибірковою та фасадною. Значний масив судових рішень стосовно перетину кордонів жодного разу не аналізували та не узагальнювали в контексті однокового застосування, співмірності порушень процедур із відповідальністю.

Небезпідставними є думки подорожуючих стосовно можливостей неналежного використання «зеленого коридору» та зловживання посадових осіб прикордонних і митних органів для пришвидшеного перетину кордону.

У зв'язку з цим, варто внести законопроект «Про спрощення процедури спільного контролю за перетинанням державного кордону («єдиної зупинки»)», який би вносив зміни і доповнення до:

- статті 12 (або нову статтю) закону «Про державний кордон України» в частині деталізації спрощеного порядку і засад пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон;

- статті 26 (або нову статтю) закону «Про прикордонний контроль» в частині можливості та процедур спільного контролю з уповноваженими органами інших держав;

- статті 366 (або нову статтю) Митного кодексу України в частині можливостей та процедур проведення спільного митного контролю;

- статті 471 Митного кодексу України в частині відповідальності посадових осіб прикордонних і митних органів стосовно допущення неналежного використання «зеленого коридору».

Окрім цього, першочергово необхідно сформулювати на рівні профільних комітетів ВРУ експертні робочі групи для аналізу та підготовки змін до законодавчих актів з питань спільного контролю - «єдиної зупинки», а також здійснити моніторинг судових рішень та ефективності функціонування консультативних органів з питань перетину державного кордону.

Важливим також є питання збільшення кількості пропускних пунктів, створення відповідної інфраструктури та узгодження низки митних та прикордонних процедур, рівномірного розподілу навантаження на уповноважених посадових осіб під час проведення прикордонного контролю, спрощення механізмів перетину кордону для туристичних автобусів.