



круглий стіл

**«Як зробити перетин українських
кордонів простішим?»**

*25 липня 2013 р.
з 10.00 до 11.30 год.
«Укрінформ»*



ПРОГРАМА

«Як зробити перетин українських кордонів простішим?»

25 липня 2013 р. з 10.00 до 11.30 год. «Укрінформ»

Огляд проблематики.

Дмитро ШУЛЬГА	Директор Європейської програми Міжнародного фонду «Відродження»
Ірина СУШКО	Керівник громадської ініціативи «Європа без бар'єрів»
Представники консульських установ -??	

Виступи і обговорення. Запитання, відповіді.

Томаш ГОРБОВСКИ, Фундація Стефана Баторія, Варшава, Польща, координатор програми «Відкрита Європа»	Результати дослідження спільної роботи українських та польських служб на пунктах пропуску: погляд з польської сторони
Андрій ЛЕПАК, голова „Львівського юридичного товариства”	„Єдина зупинка” під пильним оком незалежних експертів: результати дослідження з української сторони
представник департаменту митної служби Міністерство доходів і зборів України	Особливості роботи митної служби під час спільного контролю та перспективи її впровадження на довготривалій основі
представник Прикордонної Служби України	Особливості роботи прикордонної служби під час спільного контролю та перспективи її впровадження на довготривалій основі

Підсумки. Пропозиції та рекомендації.

Стаття 26. Спільний прикордонний контроль із суміжними державами

1. На державному кордоні може здійснюватися спільний контроль за перетинанням державного кордону особами, транспортними засобами і переміщенням через нього вантажів шляхом співробітництва державних органів України та відповідних органів суміжних держав. Мета, послідовність процедур та обсяг здійснення спільного контролю визначаються міжнародним договором.

2. Спільний прикордонний контроль може здійснюватися на території України і за її межами.

(Закон, ВР України, від 05.11.2009, № 1710-VI "Про прикордонний контроль")

Стаття 12. Пропуск осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна через державний кордон України

Пропуск осіб, які перетинають державний кордон України, здійснюється органами Державної прикордонної служби України за дійсними документами на право в'їзду на територію України або виїзду з України. Пропуск транспортних засобів, вантажів через державний кордон України провадиться відповідно до законодавства України і міжнародних договорів України. Відповідно до міжнародних договорів України Кабінетом Міністрів України може бути встановлено спрощений порядок пропуску осіб, транспортних засобів, вантажів через державний кордон України.

Пропуск осіб, які незаконно перетинають державний кордон України з наміром бути визнаними біженцями чи особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, і у яких відсутні документи, що посвідчують особу, або якщо такі документи є фальшивими, здійснюється без таких документів.

(Закон, ВР України, від 04.11.1991, № 1777-XII "Про державний кордон України")

Стаття 366. Двоканальна система митного контролю товарів, транспортних засобів, що переміщуються через митний кордон України громадянами

1. Двоканальна система - це спрощена система **митного контролю**, яка дає громадянам змогу здійснювати декларування, обираючи один з двох каналів проходу (проїзду транспортними засобами особистого користування) через митний кордон України.
2. Канал, позначений символами зеленого кольору ("зелений коридор"), призначений для декларування шляхом вчинення дій громадянами, які переміщують через митний кордон України товари в обсягах, що не підлягають оподаткуванню **митними платежами** та не підпадають під встановлені законодавством заборони або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території і не підлягають письмовому декларуванню.
3. Канал, позначений символами червоного кольору ("червоний коридор"), призначений для всіх інших громадян.
4. Громадянин самостійно обирає відповідний канал ("зелений коридор" або "червоний коридор") для проходження митного контролю за двоканальною системою.
5. Обрання "зеленого коридору" вважається заявою громадянина про те, що переміщувані ним через митний кордон України товари не підлягають письмовому декларуванню, оподаткуванню митними платежами, не підпадають під встановлені законодавством заборони та/або обмеження щодо ввезення на митну територію України або вивезення за межі цієї території та свідчить про факти, що мають юридичне значення.
6. Громадяни, які проходять (проїжджають) через "зелений коридор", звільняються від подання письмової **митної декларації**. Звільнення від подання письмової митної декларації не означає звільнення від обов'язкового дотримання порядку переміщення товарів через **митний кордон України**.

(Кодекс митний, ВР України, від 13.03.2012, № 4495-VI "Митний кодекс України")

**Львівське юридичне товариство
Фундація Стефана Баторія**

**СПІВПРАЦЯ
НА ПОЛЬСЬКО-УКРАЇНСЬКОМУ КОРДОНІ
(ПРАКТИКА ФУНКЦІОНУВАННЯ «ЄДИНОЇ
ЗУПИНКИ»)**

*Звіт за результатами дослідження функціонування «єдиної зупинки» та
«зеленого коридору» при перетині українсько-польського кордону під час
проведення ЄВРО-2012*

*за підтримки Європейської програми Міжнародного фонду
„Відродження”*

Вступ

Чемпіонат Європи з футболу, організований у Польщі та Україні в червні 2012 року, привернув увагу мільйонів глядачів з багатьох країн. Тисячі людей вирішили особисто підтримати свою команду у Польщі та Україні. Під час Євро-2012 до Польщі прибуло більше 677 тисяч іноземних туристів і вболівальників¹, а до України близько 1млн. 800 тис.². Це було великим випробуванням ефективності та результативності роботи аварійно-рятувальних служб і прикордонної охорони. Особливо під час перетину польсько-українського кордону вболівальники могли швидше і безпечніше пересуватися між державами-організаторами чемпіонату Європи з футболу. За оцінкою польської прикордонної служби, польсько-український кордон під час Євро-2012 в обидві сторони перетнуло більше 1 млн. осіб, з яких близько 10% були вболівальниками³. На час проведення Євро було розроблено низку рішень та механізмів співпраці між польськими та українськими прикордонними службами⁴, зокрема, контроль чотирьох служб в одному місці, дія спеціального «Єврокоридору», можливість пройти організованим групам, повідомляючи про це, а також відкриття на період проведення Євро ще недобудованого пункту пропуску „Долгобичув–Угринів”. Крім того, було вжито ряд заходів для співпраці з іншими службами, такими як правоохоронні органи, розроблено бази даних (інформаційні системи)⁵. Цей звіт базується на спільних дослідженнях, проведених Фондацією Баторія та українським консорціумом „Європа без

¹ Дані Міністерства спорту та туризму, www.msport.gov.pl.

² Дані Віце-прем'єр-міністра – Міністра інфраструктури, <http://ukraine2012.gov.ua/interviews/55089/>

³ Дані прикордонної варті, www.strazgraniczna.pl.

⁴ У цьому звіті термін «прикордонні служби» використовується як загальний термін для митних та прикордонних службовців, що працюють на пунктах пропуску.

⁵ Більш детальну інформацію про функції, що з'явилися у зв'язку з Євро-2012 на українсько-польському кордоні можна ознайомитись у Митному звіті для УЄФА Євро-2012. Підсумковий звіт підготовлений Митною службою.

http://www.archbip.mf.gov.pl/utills/arch.php?name=files&sluzba_celna/euro2012/przygotowania/raport_glowny_sc_27_07_2012_final.pdf (dostęp 22.08.2012)

бар'єрів”, за підтримки Міжнародного фонду „Відродження”. Мета - дослідити функціонування кордону під час проведення Євро-2012 і проаналізувати, як нововведення можуть покращити рух на кордоні, зокрема, робота чотирьох служб двох держав в одному місці та „Єврокоридор”.

З польської сторони Фондація Баторія вже давно досліджує функціонування кордонів Польщі та Європейського Союзу, щоб показати ситуацію на кордоні і навколо нього, звертає увагу на незручний перетин кордону зі східними сусідами. У звіті останнього дослідження польсько-українського кордону восени 2011 року Фондація рекомендувала покращити співпрацю між польськими та українськими прикордонними службами, зокрема, спільні перевірки, єдину зупинку, узгодити правила “зеленого коридору” по обидва боки кордону. Як показали дослідження, це буде впливати на ефективність перетину польсько-українського кордону⁶. Відтак, призведе не тільки до позитивного образу Польщі в сусідніх державах, але також матиме відчутні переваги, наприклад, в економіці. В Україні дану проблематику вивчають експерти „Європа без бар'єрів”. Варто відзначити, що у 2012 році кількість туристів, які подорожують в Польщу з держав, що не входять в Шенгенську зону, збільшилась, за даними Інституту туризму, приблизно на 30% порівняно з 2011 роком. Крістофер Лопачинські, віцепрезидент Інституту пояснює це спрощенням транскордонного руху на Сході, особливо з Україною, в рамках підготовки до Євро-2012⁷.

Співпраця між польськими та українськими прикордонними службами до і під час чемпіонату дала можливість збільшити робочі відносини на всіх рівнях. Варто відзначити, що вперше польські та українські службовці спільно могли працювати на кордоні, до цього було тільки у Кросценко і

⁶ Див. *Виправлення кордону. Проблеми польсько-українського кордону*, під редакцією Йоани Фоміна та Йоани Конечна-Саламатін, Варшава 2012. Електронна версія звіту доступна на сайті www.batory.org.pl.

⁷ Мільйони нових туристів не тільки дякуючи Євро, <http://serwisy.gazetaprawna.pl/turystyka/artykuly/625620,milion-nowych-turystow-nie-tylko-dzieki-euro-2012.html> (перевірено 28 січня 2013р.)

Зосині⁸. Така співпраця сприяє не тільки поліпшенню функціонування кордону, але водночас є важливим елементом польсько-українського співробітництва. Зрозуміло, розробка стратегії співпраці та формування духу співробітництва двох країн, що ґрунтується на професіоналізмі та солідарності, буде потрібна завжди. Попри те, з огляду на досвід співпраці між польськими та німецькими прикордонними службами, є можливою і бажаною співпраця між польськими та українськими службами. Подаємо цю доповідь, котра сприятиме впровадженню нових заходів у цьому напрямку.

Механізми для поліпшення кордону під час Євро-2012

На час проведення Єврочемпіонату прикордонними службами введено низку механізмів щодо спрощення функціонування польсько-українського кордону. Найважливішим було введення тіснішої співпраці між польськими та українськими митними та прикордонними службами, зокрема, роботи цих чотирьох служб в одному місці.

Перевірка документів та особистого багажу осіб здійснювалася в одному місці прикордонними і митними службами обох держав, пліч-о-пліч. Впродовж чемпіонату єдина зупинка відбувалась на пункті пропуску з боку території Польщі, де подорожуючі зупинялися тільки один раз⁹. Суть спільного контролю полягала у тому, що чотири служби діяли в одному місці і подорожуючий зупинявся лише один раз. Тобто, прикордонний та митний контроль польськими та українськими службами здійснювався в одному місці. До транспортного засобу підходили представники усіх чотирьох контрольних служб. Якщо транспортний засіб рухався зі сторони Польщі в Україну, то спочатку документи звіряли та вносили дані польські служби, а уже потім передавали ці документи українським службам. Робота була

⁸ З весни 2011 року проводяться спільне польсько-українське патрулювання кордону.

⁹ На пункті пропуску Дорогуськ-Ягодин подорожуючим доводилось зупинятись два рази, тому що приміщення контролерів перебували на відстані декілька метрів один від одного. Однак, як правило, єдина зупинка вимагає однієї зупинки.

пришвидшена, оскільки усі служби перебували в одному місці. Єдина зупинка „зеленого коридору” перебувала на території Польщі, а „червоного” - при в’їзді - на території України, при виїзді - на території Польщі.

Єдина зупинка, як виняток, діяла з 2003 року при перетині кордону на пункті пропуску Кросценко-Смільниця¹⁰, а також на пункті пропуску Зосин-Устилуг, коли подорожуючі зупиняються один раз, в одному місці на в’їзді на територію Польщі. Під час проведення Євро-2012 єдина зупинка діяла на усіх польсько-українських пунктах пропуску, в обох напрямках - як на в’їзді, так і на виїзді.

Формальною підставою для здійснення контролю в одному місці були такі документи: *Концепція створення прикордонного та митного контролю в одному місці для польських і українських служб під час чемпіонату Європи з футболу Євро-2012* і *Концепція функціонування польсько-українського кордону під час чемпіонату Європи з футболу Євро-2012*. Ці документи дали можливість впровадити єдину зупинку, зокрема, впорядкувати інфраструктуру пункту пропуску, організувати роботу. Згадані вище дипломатичні документи щодо єдиної зупинки впроваджені в травні 2012 року. Спочатку 4 червня єдина зупинка була введена на пункті пропуску Гребенів-Рава-Руська, на день пізніше в інших пунктах пропуску на польсько-українському кордоні - Дорогуськ-Ягодин, Корчова-Краковець і Медика-Шегині. Єдина зупинка діяла до 4 липня 2012 року. В рамках підготовки до спільного контролю в одному місці відбувся також цикл навчань та пілотної роботи в одному місці, що дозволило прикордонним службам обох держав нарощувати досвід тісної співпраці. Варто відзначити, що даний контроль чотирьох служб в одному місці відрізнявся від спільного контролю, що діяв на польсько-німецькому кордоні в 2004-2007 рр..

¹⁰ Пункт пропуску розташований у гірській місцевості на польській стороні, це єдиний пропускний пункт, де зі схвалення Європейського Союзу подорожуючі робили одну зупинку.

Вводити єдину зупинку на постійній основі тепер можна тільки у виняткових випадках, коли вона буде здійснюється на території Шенгенської зони. Введення зупинки на постійній основі, на території не ЄС не передбачає у сьогодній редакції Шенгенський кодекс про кордони¹¹. Польща прагне внести необхідні зміни, які дозволять введення такого рішення між державами Шенгенської зони та іншими країнами. У листопаді 2009 року міністри закордонних справ Польщі та України підписали спільну декларацію, в якій заявили, що українська та польська сторони докладатимуть зусиль для створення на базі законів Польщі та України документу для спільного контролю на території двох держав¹². Зміни у Шенгенському кодексі про кордони мають дозволити укладання двосторонніх угод з сусідніми країнами щодо створення спільних пунктів перетину кордону, де прикордонні служби двох держав будуть працювати поруч один з одним на в'їзд та виїзд. Спільні пункти перетину кордону зможуть бути розташовані як на території Шенгенських держав, а також на території інших країн сусідів. Сьогодні це можливо тільки у виняткових випадках і за умови, що контроль знаходиться на території будь-якої держави, що входить у Шенгенську зону. Пункт пропуску Долгобичув-Угринів згідно законодавства побудований і знаходиться повністю на польській стороні.

Крім того, на польсько-українському кордоні було введено спеціальний "Єврокоридор», призначений в першу чергу для вболівальників, які їдуть на матчі. Цей коридор засновано на принципах функціонування "зеленого коридору", який функціонує на польсько-українському кордоні. "Зелені коридори" призначені для осіб, які не везуть товарів, що потребують

¹¹ Регламент (ЄС) № 562/2006 Європейського парламенту і Ради від 15 березня 2006, що встановлює Кодекс Співтовариства про правила, що регламентують пересування осіб через кордони (Шенгенський кодекс про кордони).

¹² Ця заява супроводжувалась підписанням польсько-української угоди про внесення поправок до договору по контролю осіб, товарів і транспортних засобів, які перетинають польсько-український кордон. Зміни у процедурі перетину кордону було зроблено відповідно до законодавства Євросоюзу.

розмитнювання, і перетинають кордон у службових справах, з туристичною метою або науковою. Як запевняла Прикордонна Варта Польщі, "Єврокоридори" доступні для всіх подорожуючих, які не перевозили товари, що підлягають розмитненню. Інновацією було введення "зелених коридорів" /"Єврокоридорів", де це можливо, по обидва боки кордону. Так утворились деякі "зелені коридори", що збереглися і функціонують після проведення Євробачення. Загалом, на усіх польсько-українських пунктах пропуску було введено 28 таких коридорів (по вісім на пунктах пропуску: Гребене-Рава-Руська, Корчова-Краковець і Медика-Шегині, чотири на пункті Дорогуськ-Ягодин). На пункті пропуску Кросценко-Смільниця при необхідності могли ввести в експлуатацію два "Єврокоридора". Проте, на пункті пропуску Зосин-Устилуг через недосконалість інфраструктури та локальне значення даного переходу "Єврокоридор" не було передбачено. Спеціальні коридори для уболівальників також впроваджувались на польсько-російському кордоні на основі окремої угоди між польським і російським відповідними службами. До Євро-2012 двосторонні угоди між Україною та Російською Федерацією передбачали запровадження пілотної єдиної зупинки на пункті пропуску „Куйбишеве-Дяково”, про те під час Євро пункти діяли в звичайному режимі. Зараз йде підготовка документів, щоб запровадити практику єдиної зупинки на інших пунктах пропуску на кордоні з Російською Федерацією¹³.

У рамках підготовки до Євро-2012 прикордонні служби також проводили інформаційні заходи, в тому числі створено віртуальний гід, що веде он-лайн трансляцію як з польської, так і з української сторони пункту пропуску Медика-Шегині¹⁴. Поліпшення інформаційної системи на пунктах пропуску на кордонах відбулось в тому числі завдяки поліпшенню маркування "зелених коридорів" (Єврокоридорів). Також були встановлені

¹³ Див. http://dpsu.gov.ua/ua/about/news/news_1200.htm

¹⁴ Див. <http://www.medyka2012.pl/>.

світлодіодні світлофори, що давали можливість плавного регулювання руху на пункті пропуску залежно від поточної ситуації на переході.

Коротке обговорення методології дослідження

Дослідження проводилося на двох пунктах пропуску польсько-українського кордону: Дорогуськ-Ягодин і Медика-Шегині. У рамках дослідження:

- проведено включене спостереження на об'єктах під час проведення Євро-2012;
- проведено інтерв'ювання осіб (інтерв'ю за анкетною), які перетинають кордон, щодо функціонування пункту пропуску, враховуючи також досвід попереднього перетину кордону;
- проведено опитування (розширені інтерв'ю) митників та прикордонників двох країн про можливості об'єктів, введених до Євро-2012, та можливих змін задля покращення оформлення громадян на українсько-польському кордоні.

У даному дослідженні взяло участь 145 осіб, з яких половину було опитано при в'їзді на територію Польщі, а іншу половину - при виїзді. Переважна більшість подорожуючих перетинали кордон на автомобілі. 96% опитаних респондентів перетинають кордон принаймні раз на місяць, а дві третини опитаних перетинали кордон один раз на тиждень або частіше. Відтак, респонденти мали досвід, який дозволив їм порівняти функціонування пункту пропуску до і під час чемпіонату. Було проведено 20 розширених інтерв'ю зі службовцями митної та прикордонної служб з України та 26 таких інтерв'ю зі службовцями з Польщі.

У подорожуючих з'ясовували те, як вони оцінюють функціонування "зелених коридорів" (Єврокоридорів), єдиної зупинки, а також інформацію про існуючі процедури. Службовці охарактеризували функціонування єдиної зупинки, "зелених коридорів" (Єврокоридорів), розказали про позитивні і

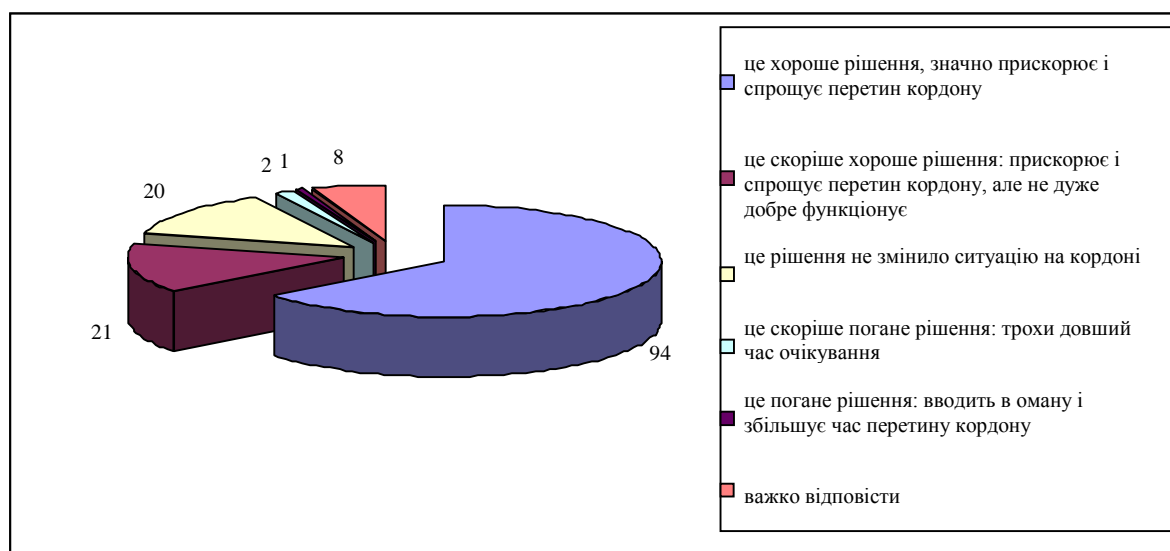
негативні аспекти тісної співпраці із службовцями сусідньої країни, висловили рекомендації для покращення роботи пунктів пропуску в майбутньому.

Єдина зупинка

Подорожуючі, які їхали в бік Польщі і ті, які виїждали, а також службовці **позитивно оцінили єдину зупинку**, визнаючи її як гарне рішення, яке потрібно реалізовувати на постійній основі. Респонденти вважали, що зупинка в одному місці сприяє скороченню часу перетину кордону, зменшує черги і підвищує ефективність функціонування пункту пропуску. На думку службовців, **таке рішення особливо позитивне для подорожуючих**. Представники прикордонних служб двох держав позитивно оцінили досвід співпраці із службовцями сусідньої держави. Більшість з них підтримують введення єдиної зупинки на постійній основі з необхідними **змінами в інфраструктурі**, а також **приведення у відповідність законів та правил**, що діють на кордонах.

Думки подорожуючих

Зупинку в одному місці позитивно оцінили переважна більшість опитаних подорожуючих (80%), деякі з них (15%) зазначали, що даний процес треба поліпшити. За даними дослідження, 13% респондентів зазначили, що із введенням єдиної зупинки нічого не змінилось при перетині кордону і тільки три особи (близько 2% опитаних) негативно оцінили роботу єдиної зупинки. Подорожуючі стверджують, що перетин кордону за такою процедурою **займає менше часу** і дана **процедура є більш прозора**, тому єдина зупинка повинна бути постійною.



Мал. 1 Думка подорожуючих про єдину зупинку ($N = 145$)

Основною перевагою оформлення в одному місці є **необхідність зупинитися один раз** при перетині кордону. Крім того, позитивно оцінено факт, що **служби двох держав працювали пліч-о-пліч**. За словами подорожуючих, це сприяє взаємному контролю та мотивації службовців, а також усуває простой на кордоні. Хоча де-факто контроль всіх служб відбувався окремо, але їхня присутність в одному місці і те, що подорожуючі могли бачити кожен крок у реєстрації, відтак не відчували себе незручно в очікуванні між пунктами пропуску по обидва боки кордону. Дане дослідження показує, що представники всіх чотирьох служб працювали ефективно. Роботу єдиної зупинки позитивно оцінюють службовці служб з обох сторін кордону, також як показує опитування 80% респондентів, що перетинали кордон позитивно відгукуються про дану процедуру. Головним критерієм ефективності є зменшення часу на перетин кордону, що тепер треба робити одну зупинку і покращення рівня задоволеності респондентів.

Хоча загальна оцінка оформлення в одному місці є позитивною, але виявили й деякі проблеми, зокрема, єдина зупинка так і не змогла запобігти корупції на кордоні і служби двох держав не завжди злагоджено працювали

разом. Також звернули увагу на блокування коридора під час ретельної перевірки будь-якого автомобіля митниками чи прикордонниками.

Неспокій викликала проблема корупції, яка не зникла, незважаючи на те, що представники чотирьох служб працювали разом. Навіть, якщо ці явища рідкісні, поодинокі, їх не можна проігнорувати. Про те співпраця чотирьох служб в одному місці зменшує ризик впровадження корупційних схем, адже представники цих служб будуть пильніше приглядатись один до одного і боятимуться зловживати службовим становищем. Під час проведення нашого опитування в Україні жоден респондент-службовець не зазначив, що йому відомі факти про корупційні діяння своїх українських чи польських колег.

Деякі подорожуючі звертали увагу, що служби двох держав і надалі виконують свої обов'язки окремо один від одного і немає ніякого реального співробітництва між ними¹⁵. Це означає, що подорожуючі очікують поглибленішого співробітництва між польськими та українськими прикордонними службами (зокрема, щоб служби збиралися в одному місці, коли людина відкриває багажник). Деякі подорожуючі зазначають, що зупинка в одному місці буде мати сенс тільки, якщо це буде реальна співпраця.

Опитування також вказують на проблему блокування проїзду (коридору), якщо автомобіль або його пасажир були піддані більш детальному огляду однією зі служб. Це призводило до повної зупинки реєстрації на коридорі. Цю проблему також зазначали службовці, що на єдиній зупинці не мали у своєму розпорядженні пристосованого місця для детального огляду транспортних засобів (це стосується пункту пропуску Медика-Шегині).

¹⁵ Слід зазначити те, що сприймається подорожуючими, як відсутність справжнього співробітництва, що може бути пов'язано з різними цілями і завданнями польських та українських службовців. Польські службовці охороняють кордони Польщі та Шенгенської зони. А Державна прикордонна служба України є органом третьої держави - для законодавства Співтовариства - і захищає український кордон.

Думки службовців

Представники польських та українських прикордонних служб **позитивно оцінили досвід роботи чотирьох служб під час єдиної зупинки** під час проведення Євро-2012. *„Це був успіх прикордонного контролю”* (Службовець UA_SG_1, Медика-Шегині). *„Перевірка в одному місці була новим досвідом. Ми всі позитивно це згадуємо”* (Службовець PL_SG_7, Медика-Шегині). Водночас неодноразово зауважують, щоб ввести єдину зупинку на постійній основі, потрібно провести ряд змін, передусім не тільки пристосувати **інфраструктуру**, але й **узгодити правила і норми двох держав, що мають діяти при перетині кордону**. Як польські, так і українські службовці **позитивно відгукуються про можливість введення єдиної зупинки на постійній основі**. Як розповідає один із них: *„Якщо Ви запитасте мене про єдину зупинку, то вона може запросто працювати кожен день”* (Службовець PL_SC_1, Дорогуськ-Ягодин).

Переважна більшість службовців зізналися, що така форма співпраці прикордонних служб **пришвидшує оформлення**: *„Якщо ми перевіряємо в одному місці, це просто швидше”* (PL_SG_3, Медика-Шегині). Аналогічні відгуки серед українських службовців. Більшість з них визнають, що таке рішення дозволяє скоротити час перетину кордону принаймні в два рази. Варто відзначити, що службовці переконані, що продуктивність роботи під час чемпіонату була вищою: *„Під час Євро-2012 ми пропустили набагато більше подорожуючих, ніж під час новорічних свят, коли рух на переході був найбільшим.”* (Службовець UA_SG_4, Медика-Шегині). Хоча це вплинуло на збільшення штатних одиниць прикордонних служб під час проведення Євро-2012. У багатьох інтерв'ю службовці висловлюють думку, що прискорення оформлення реєстрації в одному місці краще для подорожуючих ніж для службовців: *„Подорожуючі були задоволені, що контроль проходили в одному місці. Після того як перевірили українські співробітники підходив хтось із Прикордонної Варти, а потім ми. Це був дійсно великий плюс, коли*

говорити про зручність для подорожуючих. Немає необхідності чекати на так званих нейтральних смугах, а потім наступної перевірки.” (Службовець PL_SC_6, Медика-Шегині). Варто відзначити про систему стимулювання в польській Митній службі, що ґрунтується на трьох елементах - кількість, якість і важливість, що означає, що співробітники несуть відповідальність за кількість автомобілів, а не тільки за години проведені на роботі.

Чотири прикордонні служби **співпрацювали без конфліктів**, що особливо важливо з врахуванням потенційно проблемних обставин: нетипових ситуацій, роботи українських службовців на чужій території, можливої конкуренції між службами, проблеми комунікації, в тому числі через іноземну мову. Той факт, що українські службовці працювали на чужій території, не створювало жодних істотних додаткових проблем. *„Польська сторона нас гарно прийняла”* (Службовець UA_SC_3, Медика-Шегині) – так відгукувались представники українських прикордонних служб. Для переважної більшості українських службовців факт роботи на польській стороні пункту пропуску не був проблемою, крім деяких незручностей, спричинених інфраструктурою. Зокрема, у кількох інтерв'ю вказувалось, що спочатку працювати на польському боці пункту пропуску було трохи проблематично. *„Звичайно, ми відчували деякий дискомфорт, що контроль проводився на польській стороні, а ми там були в гостях.”* (Службовець UA_SC_4, Медика-Шегині). *„Попри те через 2-3 дні роботи звикаємо до нової ситуації”* (Службовець UA_SC_2, Дорогуськ-Ягодин), - додав інший службовець.

Варто відзначити, що відносини між службовцями, **або відмінності у мові чи культурі не є перешкодою для спілкування** при єдиній зупинці. Митна служба та Прикордонна Варта не мали жодних проблем у спілкуванні з іншою стороною, відповідно українські прикордонники та митники також не відчували мовного бар'єру. Деякі службовці дуже добре володіли мовою

сусідньої держави, особливо це стосується тих службовців, які проживають неподалік від кордону.

Крім того, присутність представників усіх служб в одному місці **сприяла обміну інформацією, швидкому вирішенню проблем та усуненню сумнівів, а також спільному оперативному реагуванню на нестандартні ситуації**, що спростило оформлення і зменшило час проходження. *„Єдина зупинка немає ніякого сенсу без другої сторони. Я маю на увазі, треба мати здатність підтримувати зоровий контакт з українською стороною”*. (Службовець PL_SG_5, Дорогуськ-Ягодин) З ним погоджується український службовець: *„Підтримка була постійною - як з польської, так і з української сторони. Постійно обмінювались думками, все проходило на дуже високому рівні”*. (Службовець UA_SC_2, Дорогуськ-Ягодин). Робота пліч-о-пліч також сприяє **поліпшенню "оперативного обміну інформацією"**: *„До цього ми зустрічалися на лінії кордону і консультувались, а тепер ми перебували у безпосередньому контакті”* (Службовець UA_SG_4, Медика-Шегині).

Крім того, була **можливість краще порозумітись, обмінятись досвідом і повчитись один у одного**. Як зауважив польський службовець: *„Контроль в одному місці - це новий досвід. Ми всі позитивно пригадуємо його. Ви могли бачити українців, вони уточнювали інформацію про різні документи. Ми дізнались один від одного про різні речі.”* (Службовець PL_SG_7, Медика-Шегині). Українські службовці звернули увагу на рівень і компетенцію польських прикордонних служб: *„Позитивний обмін досвідом і навичками в галузі виявлення підроблених документів, що посвідчують особу (...) чи викрадених автомобілів”* (Службовець UA_SG_4, Медика-Шегині). *„Мені сподобалась робота польської служби, наприклад, що польські митники не тільки мають доступ до бази даних транспортних засобів, але й громадян»* (Службовець UA_SC_3, Медика-Шегині). Декілька респондентів вказали на відмінність української практики від польської у системі покарання,

наприклад, транспортування незаконної кількості підакцизних товарів і не дотримання правил, що діють на переході. За словами українських службовців, високі штрафи сприяють підтриманню порядку на пунктах пропуску. *„Ми запозичили в сусідів (поляків,- ред.) їхній стиль роботи. Мабуть, в оформленні документів у них це все чітко спрацьовує. В них більше дисципліни і діють штрафні санкції. Заїхав без дозволу - штрафують, і наші громадяни стають більш дисципліновані.”* (Службовець UA_SC_2, Медика-Шегині). Один з польських службовців відзначив, що більш тісна співпраця дає можливість українській стороні перейняти практику польських службовців: *„До недавнього часу на Україні така послуга була рідкістю. Подорожуючі, як правило, мають самі йти показувати документи - ні прикордонник, ні митник не виходив, ви повинні самі підійти. З того, що я побачив, це змінилось - вони почали виходити до подорожуючих. Я не знаю, чи це було тільки на час проведення Євро, чи воно уже на постійній основі, але все змінюється повільно.* (Службовець PL_SC_5, Медика-Шегині).

Єдина зупинка - для подорожуючих, так і службовців - **запровадження можливості взаємного контролю та елементів здорової конкуренції.** Наявність службовців сусідньої держави позитивно вплинуло на виконання обов'язків: *„Дивились один на одного, бо знаходились в одному місці.”* (PL_SG_5, Дорогуськ-Ягодин). Також подорожуючі зазначали, що прояви корупції під час Євро-2012 стали менші, коли контроль чотирьох служб був в одному місці.

Більше того, подорожуючі у ставленні до службовців також були ввічливими, вони були більш дисциплінованими до представників чотирьох служб в одному місці, що допомогло службовцям ефективніше виконувати свої обов'язки: *„Я думаю, що це було по-іншому, подорожуючі також підійшли до нас по-іншому. Можливо, це пов'язано з тим, що усі контролюючі служби були в одному місці. У нас не було жодного конфлікту,*

принаймні, на моїй зміні. З того, що говорили мої колеги, роботу на час проведення Євро оцінено як успішний досвід, все пройшло дуже добре. (Службовець PL_SC_7, Медика-Шегині). Інший службовець додав: „Подорожуючі більш дисциплінованіші, коли бачать, що представники з чотирьох служб працюють в одному місці, вони висловлювали більше поваги. На мій погляд подорожуючі більше бояться митників та українських прикордонників. Це було корисно для польських служб.” (PL_SG_3, Медика-Шегині).

Крім того, нормальне функціонування прикордонного контролю вимагає значного збільшення кількості службовців Прикордонної Варти та Митної Служби – це переважно стосується польської сторони, хоча ця проблема також стосується українських прикордонників та митників. У звичайному режимі на пунктах пропуску працює менше осіб, відтак навантаження набагато більше, можливість робити перерву є обмеженою. Цей факт сприяє утворенню різних видів напруженості у відносинах між подорожуючими та службовцями. Наведені нижче цитати добре характеризують думку більшості службовців: *“Дуже добре, майже в два рази подвоїли персонал, жодних проблем, все пройшло гладко. Робота удвічі була легшою, ніж тепер.”* (Службовець PL_SG_6, Дорогуськ-Ягодин). *„люди потребують, щоб кількість службовців відповідала об’єму трафіку на кордоні. Нам потрібно більше інспекторів, у митників теж має бути більше людей.”* (Службовець PL_SG_1, Дорогуськ-Ягодин).

Варто відзначити, що після завершення чемпіонату, єдина зупинка була скасована і, як підкреслюють службовці: *„Повернулося так, як все було раніше”* (Службовець UA_SG_1, Медика-Шегині). Проте, цей досвід тісної співпраці між польськими та українськими службами приніс деякі зміни в контактах між службами двох держав. Так, український службовець зазначив: *„Був випадок: після Євро кличуть нас поляки за червону лінію і старший зміни розповідає, що подорожуючий з Данії просився на територію*

України, але в нього не було технічного паспорта і при цьому він заявляв, що його українська сторона впустить. Польський співробітник попросив, щоб ми підтвердили, що нам також потрібний документ на автомобіль. Але це було після Євро, а раніше може б не покликали” (Службовець UA_SC_2, Медика-Шегіні).

Єдина зупинка - застереження

Хоча оцінювали єдину зупинку як подорожуючі, так і прикордонні служби позитивно, слід зазначити, що були деякі проблеми, які треба взяти до уваги при плануванні інфраструктури пункту пропуску чи введенні єдиної зупинки на постійній основі.

Найбільш часті претензії:

- відсутність належної інфраструктури;
- відмінності в правилах, що діють в Польщі та Україні;
- відмінності в правилах, що діють на кордоні, в тому числі по відношенню до охорони порядку, роботи службовців із подорожуючими та суспільної підтримки співробітників та дисциплінарної відповідальності подорожуючих;
- нестача кадрів;
- проблеми зі зв'язком;
- відмінності в етичних відносинах і поведінці польських та українських службових осіб;
- неповне використання можливостей, що надає робота чотирьох служб в одному місці;
- ризик нездорового суперництва між службами сусідніх держав.

Основним застереженням, яке висловлювали співробітники прикордонних служб, - це відсутність належної інфраструктури. Розташована на польській стороні інфраструктура може ефективно виконувати свої функції під час чемпіонату, що підтвердили представники українських

служб, але це мало тимчасовий характер. Пункти пропуску не були повністю пристосовані до роботи представників чотирьох служб в одному місці. За словами польського службовця, хоча й оформлення в одному місці було позитивним досвідом, запровадження такого рішення на постійній основі потребує оновлення даної інфраструктури: *„У довгостроковій перспективі таке рішення може бути введено лише за умови, якщо пункт пропуску буде відповідним чином підготовлений. Під час Євро дійсно було тісно і незручно. (...) Хоча ми знали, що це було тільки під час заходу.”* (Службовець PL_SG_5, Медика-Шегині). Українські службовці підтверджують це: *„Якщо робити спільний огляд, контроль, то має бути вся відповідна інфраструктура: зв'язок, майданчики поглибленого огляду і різні технічні засоби, щоб ми могли працювати в повному обсязі”*. (Службовець UA_SC_3, Медика-Шегині). Більшість службовців зазначили, що існуюча інфраструктура обмежує свободу пересування при виконанні їхніх обов'язків під час Євро-2012. Особливо проблематично було поділитись робочим місцем, що призначене для однієї людини, зі службовцем з іншої служби, коли сусіднє приміщення займали службовці з іншої держави. Крім незручностей, проблема полягала в забезпеченні належного захисту персональних даних¹⁶.

Вказано на такі проблеми, вирішення яких покращить інфраструктуру:

- забезпечити місцями для детального огляду транспортних засобів та осіб службовцями сусідньої держави;
- організувати рух таким чином, щоб з'явилася можливість більш детального огляду транспортних засобів або подорожуючих, не зупиняючи роботу інших трьох служб;
- забезпечити належні контрольні приміщення, де безпечно можна використовувати бази даних, що містять персональні дані;

¹⁶ Співробітники виконують свої обов'язки окремо, з використанням різних систем і баз даних, так що це необхідно для забезпечення адекватного захисту персональних даних

- розширити площу контрольних приміщень, де можуть вільно працювати службовці чотирьох служб;
- підготувати відповідні соціальні приміщення для співробітників сусідніх держав.

Ще одна галузь, якій треба приділяти більше уваги - це **комп'ютерна система**. Згідно з інформацією, отриманою від службовців, особливо начальників зміни, ставалось так, що був відсутній зв'язок та електронні комп'ютерні системи. Ці несправності переважно виникали в українській сторони впродовж Євро-2012. Українські службовці брали свою комп'ютерну техніку на польську сторону. Незважаючи на деякі проблеми в роботі єдиної зупинки, вони не викликали особливої тривоги. Проте, це важливо мати на увазі. Під час Євро-2012 всі установи, які відповідали за матеріально-технічну та інформаційну підтримку, перебували у повній готовності. Перебої у роботі зв'язку та електронних комп'ютерних систем є однією з основних перешкод для впровадження єдиної зупинки на постійній основі. Варто відзначити, що інфраструктура пунктів пропуску (Долгобичув – Угринів і Будомеж-Грушів) адаптована для проведення перевірок в одному місці.

Крім того, слід підкреслити, щоб покращити функціонування кордону, на думку службовців, потрібно **збільшити кадровий потенціал**, незалежно від того, яка модель перетину буде прийнята. Українські та польські служби скаржилися на нестачу кадрів під час проведення чемпіонату. *„Якщо на пункті пропуску можна побачити 8-11 інспекторів для перевірки документів, на польському пункті пропуску їх в два рази більше. Відповідно проблема була в тому, що наш наявний персонал працював з великим навантаженням. Потрібно піднімати питання стосовно штату, масштабності персоналу”*. (Службовець UA_SG_5, Медика-Шегинів). Польські службовці також відзначали, що кількість персоналу (крім Євро-2012) не відповідає рівню завантаженості на пункті пропуску. *“Суть полягає*

в тому, що людям потрібно – таку кількість службовців, що будуть відповідати обсягу трафіку. Нам потрібно більше персоналу серед інспекторів та митників” (Службовець PL_SG_1, Дорогуськ-Ягодин).

Можливість тіснішого співробітництва, що пришвидшує оформлення, натрапляє на такі перешкоди, скажімо, як відмінності у законах, що регулюють прикордонний та митний контроль, а також різні методи діяльності службовців на пункті пропуску та притягнення до дисциплінарної відповідальності подорожуючих.

Нижче перераховані питання, які потребують узгодження:

- правила для перетину кордону в рамках спрощеного прикордонного контролю;
- правила перетину кордону організованими групами;
- правила руху по "зеленому коридорі”;
- безпека подорожуючих при перетині кордону;
- методи обслуговування подорожуючих персоналом прикордонних служб;
- методи покарання подорожуючих, в тому числі покарання штрафом, який накладають співробітники прикордонних служб.

Узгодження правил руху подорожуючих на пункті пропуску, їх виконання співробітниками чотирьох служб, а також узгодження правил і покарань за їх порушення по обидва боки кордону сприятиме пришвидшеному оформленню: *„Правила повинні бути якимось погоджені. На українській стороні подорожуючий повинен підійти до віконця. На польській стороні немає жодної необхідності, щоб виходити з транспортного засобу”* (Службовець PL_SG_1, Дорогуськ-Ягодин).

Це також стосується документів, яких вимагають прикордонні служби. Тісна співпраця є складною, коли служби сусідніх держав вимагають різні документи. Як пояснив один із службовців: *„Якщо буде спільний контроль, то польська та українські сторони повинні більш тісно співпрацювати,*

зокрема, Прикордонна Варта, що стосується документів. Ви знаєте, що громадяни України їдуть з України на підставі паспорта, натомість в'їжджають до Польщі на підставі посвідчення малого прикордонного руху і це є проблема. Це був мінус, тому що українська сторона підходила і збрала паспорти, співробітники перевірили і віддали. Потім підходив польський службовець і зібрав абсолютно інші документи. Якби це було схоже трохи на нашу співпрацю з Вартою: Прикордонна Варта перевіряє документи, передає їх нам через вікно, ми перевіряємо і авто їде. Це було б швидше” (Службовець PL_SC_8, Медика-Шегині). Респондент не мав сумніву, що це буде можливе через різні завдання різних служб.

Не менш важливим питанням на рівні з узгодженням правил є **підхід до дотримання порядку і культури роботи**. Особливо польські службовці підкреслюють, що етична поведінка і ставлення українських колег відрізняються від їхніх власних, що приводило до створення напруженості, плутанини і роздратування. На думку деяких службовців, проблеми були пов'язані з іншим підходом до роботи чи робочого часу. Українські службовці спізнювалися, робили тривалу перерву. Ця проблема була помічена, особливо в Медиках, хоча наше дослідження цього не підтвердило і українська сторона не зауважувала цієї проблеми. За словами одного з них: „Українці мають гнучкий підхід до роботи. У Польщі більша відповідальність... Українці у себе можуть ігнорувати подорожуючого і протягом години пити каву” (Службовець PL_SC_1, Медика-Шегині). Інший респондент зазначив: „Поляки, ймовірно, більш дисципліновані. Подорожні кажуть, що українська сторона зовсім інша, довго чекати. (...) На польській стороні є дисципліна, безперервна перевірка повинна бути збережена (Службовець PL_SG_1, Дорогуськ-Ягодин). Навіть у свідомості польських службовців "українці мають інший менталітет", проте відмінності дозволяють розробити загальні правила: „Під час Євро працювали з ними швидко. Завжди найважливішим було встановити умови співпраці”

(Службовець PL_SG_3, Медика-Шегині). Іншими словами, можна порозумітися і виробляти загальні правила при умові, що є добра воля до співпраці обох сторін. Кілька службовців зазначили, що коли українці робили перерву, це жодним чином не загрожувало обслуговуванню подорожуючих: *„Але коли українці були на польській стороні, навіть як я зробив порушення на одну, решта робили на дві смуги. Таким чином, на час відпочинку хтось виконував їхні обов'язки”* (Службовець PL_SG_4, Медика-Шегині). Це не зустріло розуміння з боку керівництва, яке з точки зору приймаючої сторони бачило інший підхід до роботи, як одну з основних перешкод на шляху до нормального функціонування.

У цьому місці варто підняти питання про нездорову конкуренцію. Як пояснив один з українських службовців: *„Якщо, наприклад, польська сторона не виявила порушення, а українська виявила контрабанду чи перевезення небезпечних речовин, то повної підтримки, повної взаємодії в цих планах чекати не варто”* (Службовець UA_SG_5, Медика-Шегині). Тому необхідно розвивати дух співпраці між польськими та українськими прикордонними службами на основі принципу співробітництва, а не нездорової конкуренції.

Коли мова йде про співпрацю між польськими та українськими прикордонними службами, то дуже важливою є проблема корупції. Польські службовці переконані, що серед їхніх співробітників вдалося подолати корупцію, натомість, вона, як і раніше поширена серед службовців сусідньої держави. Українські служби стверджують, що серед них немає проблем із корупцією і їм не відомо про її прояви серед польських колег. Немає певності, що більш тісна співпраця зі своїми сусідами призведе до викорінення корупції також серед українських службовців, або навпаки - корупція з'явиться знову серед польських службовців. Крім того, існує страх бути звинуваченим у корупції через тіснішу співпрацю з українськими колегами. Так один з польських респондентів досить добре ілюструє цю

проблему: „Я розумію, що ситуація із корупцією є неприйнятною, якщо були б спільні загальні перевірки. Якщо українська сторона йде до нас із своїми речами, не знаю, як це назвати, механізми, про які я чув тільки зі сторони, деякі там в лапках чулки, деяка інформація з преси, деякі загальні узагальнення, - і я маю право підозрювати, що щось тут є, чи не так? І якщо це пов'язано з передачею цієї практики тут, то цього абсолютно немає. (...) Цей аспект, я впевнений, ми повинні також брати до уваги, якщо ми вирішили робити спільну перевірку. Хіба це не несе ризиків? Загроза корупції, розширення цього явища. Я не думаю, що поспішно відповів, що так, так, так¹⁷. З цим застереженням, з цієї точки зору немає нічого дивного, можна і так сказати [для введення єдиної зупинки на постійно – ред.], за умови, що ця проблема буде якось вирішена” (Службовець PL_SC_1, Дорогуськ-Ягодин). Респондент зазначає, що про корупційну практику серед українських службовців знає побічно із преси та неофіційної інформації, "чуток".

Крім того, деякі респонденти зауважили, що **можливості**, які дає присутність усіх служб в одному місці, **не були використані в повному обсязі**. Більшість службовців заявляли, що в рамках єдиної зупинки співробітництво між службами є досить обмеженим. Це також зауважували подорожуючі. Кожна служба виконувала свої обов'язки згідно власних правил.

Зробимо підсумок: як подорожуючі, так і прикордонні служби обох держав позитивно оцінюють єдину зупику і підтримують ідею прийняття такого рішення на постійній основі або запровадження інших форм тіснішого співробітництва. Дослідження виявляє конкретні проблеми, які варто прийняти до уваги при плануванні майбутнього співробітництва між представниками прикордонних служб сусідніх країн.

¹⁷ Що стосується відповіді на питання про доцільність впровадження єдиної зупинки на постійно.

“Зелені коридори”

Хоча на думку подорожуючих та представників прикордонних служб “зелені коридори” не завжди добре працюють, проте вони **поліпшують перетин кордону**.

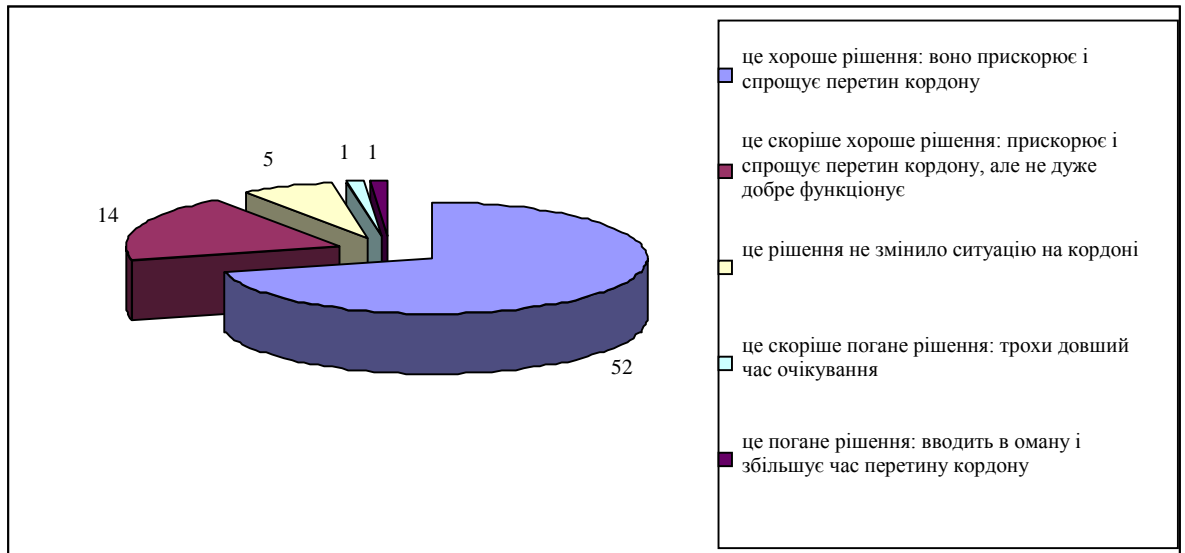
Узгодженні умови, які необхідні для ефективного функціонування “зеленого коридору”, повинні містити наступне:

- чітке позначення “зелених коридорів”;
- впровадити “зелені” зони по обидва боки кордону, тобто запровадити так звані, “зелені коридори”;
- розробити чіткі правила для використання “зелених коридорів” та надати необхідну інформацію подорожуючим;
- забезпечити безперешкодний доїзд до “зелених коридорів” на пункті пропуску.

Думки подорожуючих

Переважає більшість осіб (90%), які скористалися “зеленим коридором”, кажуть, що це **дуже вигідне рішення, яке пришвидшує і спрощує перетин кордону**¹⁸. З них одна п'ята зазначає, хоча в принципі це хороше рішення, проте його **продуктивність треба покращити**. Дуже небагато подорожуючих зазначили, що існування “зелених коридорів” (Єврокоридора), не допомагає їм перетнути кордон, а робить його важчим, створюючи непотрібний хаос. Переважає більшість респондентів висловили думку, що перетин кордону “зеленим коридором” займає менше часу. “Зелений коридор” також розглядається респондентами, як хороше рішення для тих, хто не везе ніяких товарів, що підлягають декларуванню. "Хто нічого не везе, недовго чекає", - зазначають подорожуючі.

¹⁸ Із 145 опитаних осіб 73 перетинало польсько-український кордон по “зеленому коридору”/Єврокоридорі.



Мал. 2 Думка подорожуючих про “зелені коридори” (N = 73)

На малюнку відображено думки осіб, що скористалися “зеленим коридором” (це 73 респонденти із 145 опитаних)

Однак, під час включеного спостереження було відзначено, що “Єврокоридори” **не завжди працювали за чіткими правилами**. Були випадки, коли подорожуючих не пускали по “зеленому коридорі”, тому що це був день, коли не проходило матчів. Крім того, дослідники, які перетинали кордон, помітили, що “зелений коридор” в напрямку виїзду з Польщі працював більш ефективно і більш прозоро, ніж зі сторони в’їзду. Неофіційні розмови з подорожуючими також показали, що були випадки, коли по “зеленому коридорі” можна перетнути кордон завдяки дачі хабаря посадовим особам з української сторони.

Хоча прикордонні служби **намагалися поліпшити доступ до інформації про те, хто може користуватися “зеленим коридором”**, для осіб, які рідко перетинають кордон, це не завжди було зрозуміло. Як уже зазначалося, подорожуючий вирішує використовувати “зелений коридор”, якщо він перевозить товари, що підлягають декларуванню. Але трапляється, що подорожуючі не знають про існування “зеленого коридору” або не розуміють, що вони можуть ним скористатись. Серед службовців популярна

практика скеровувати по “зелених коридорах” автомобілі, які мають іноземну реєстрацію, або, коли на основі побіжного огляду можна зробити висновок, що жоден з пасажирів не перевозить товарів. Реєстрація і зовнішній вигляд автомобіля часто є критерієм, щоб вирішити, по якій смузі автомобіль буде рухатись. Це виглядає раціональним підходом до контролю, але насправді призводить до того, що осіб, які перетинають кордон на автомобілі з місцевими реєстраційними знаками, автоматично розглядають як потенційних контрабандистів.

Подорожуючі також скаржилися на **відсутність під'їзних доріг до “зеленого коридору”**. Якщо немає окремої під'їзної дороги на “зелений коридор”, то перед в'їздом утворюється загальна черга. Таким чином, особи, які могли б скористатися “зеленим коридором” не мають такої можливості. Такою є ситуація у Шегинях, де одна дорога веде до пункту, тобто автомобілі, що стоять в черзі для всіх смуг (не тільки “зеленого”) блокували доступ до нього. З іншого боку, часто в Дорогуську кількакілометрова черга, що сформована з вантажівок, змушує водіїв автомобілів їхати майже впритул, щоб дістатися до пункту пропуску.

Як показали дослідження, “зелений коридор” використовують не тільки випадкові подорожуючі – охочих є набагато більше. Це призводить до того, що на “зеленому коридорі” також утворюються черги, іноді навіть більші, ніж на традиційних “червоних коридорах”. Попри те, “зелений коридор”, з точки зору подорожуючих, працює ефективно.

Думки службовців

Представники польських та українських прикордонних служб поділяють думку подорожуючих та погоджуються, що “зелений коридор” має позитивний вплив на функціонування пункту пропуску. *„Так, звичайно ефективний, (...) ідуть люди з товаром – митники оглядають довше автомобіль, перевіряють документи, і це затримує інших людей, які вільні. А*

тепер люди, які нічого не перевозять, їдуть по “зеленому коридору”, що значно пришвидшує роботу” (Службовець US_SG_3, Медика-Шегині).

Службовці знають, що є зловживання у використанні “зелених коридорів”, але, на їхню думку, вони є неминучими. Незалежно від недоліків, вибір коридору має робити подорожуючий, і будь-яке порушення правил має бути суворо покарано. Однак, інколи подорожуючих скеровують у відповідні смуги, щоб забезпечити плавний рух. Службовці також підтвердили, що автомобілі з місцевою реєстрацією, автоматично скеровують на “червоний коридор”, - як українські, так і польські. *„Люди часто перетинають кордон, люди, яких Ви знаєте. Вони також знають перехід. Як Ви бачите з інших записів, їх скеровують на швидший коридор”* (Службовець PL_SG_1, Дорогуськ-Ягодин). *„Українці мають „ключ”, який місцеві мешканці випрошують на коридорі, навіть якщо з незаконною контрабандою не мають нічого спільного”* (Службовець PL_SG_3, Дорогуськ-Ягодин). Натомість, введення на постійній основі рішення про те, що службовець вирішує, хто має право скористатися “зеленим коридором”, а хто - ні, на думку респондентів, сприятиме корупції. *„Коли справа доходить до “зелених коридорів” і перевірки їх користувачів, то виникає питання, хто буде перевіряти те, що хтось може перейти по “зеленому коридору”, а хтось інший - ні. Виникають зловживання. Це не було б швидше (...). Кожна така ситуація може породжувати корупцію”* (Службовець PL_SG_1, Медика-Шегині).

Що стосується **збільшення санкцій за зловживання** при перетині “зеленим коридором” (враховуючи перевезення оподатковуваних митом товарів), у тому числі збільшення штрафів, думки службовців розділилися. Деякі вважають, що діючі санкції є досить важкими і частково несправедливими до подорожуючих. Інші, однак, вказують, що великий штраф за спробу уникнути митного контролю, може допомогти зменшити шахрайство. Наступні дві цитати ілюструють ці протилежні позиції.

„...Звичайно, вони вже досить високі, у порівнянні з заробітками в Україні, так що сума у триста, чотириста злотих є вже дуже високою” (Службовець PL_SC_3, Медика-Шегині). „Повинно бути більше покарання за контрабанду по “зеленому коридорі”, наприклад, п'ять тисяч, десять тисяч злотих” (Службовець PL_SC_1, Медика-Шегині). Хоча більшість респондентів вказує, що зловживання на “зелених коридорах” є неминучими, однак, на їхню думку, масштаби шахрайства незначні. Ні польські, ні українські службовці не сумніваються в легітимності роботи “зеленого коридора” або перевірці правил його використання. „З самого початку існує ризик, що “зелені коридори” збільшують контрабанду. Але не кожен їде з контрабандою. Дехто нічого не везе. Ці люди не зацікавлені затримуватись. На “зелених коридорах” існує попередня перевірка - швидкий візуальний огляд. Іноді трапляється контрабанда, але у великих розмірах - малоймовірна. Радше відсутні сигарети у перевірених автомобілях. Подорожні їздять на повсякденні закупи. Вони зацікавлені якомога швидше перетнути кордон. Я не хочу мати проблеми. Контрабандистів ловлять в окремих випадках. (Службовець PL_SC_1, Медика-Шегині).

Посадові особи, а також подорожуючі, визнають **необхідність більш надійної та повної інформації** про функціонування “зелених коридорів”. Хоча слід зазначити, що за останні роки ситуація покращилась, особливо у зв'язку з підготовкою до Євро-2012. На пункті пропуску з'явилися світлодіодні вивіски, листівки та інформаційні щити. Інформація про правила перетину кордону також доступна на офіційному сайті. Існує також можливість "віртуального" перетину кордону на переході Медика-Шегині. „Ми перед Євро значно збільшили інформаційне забезпечення в пункті пропуску щодо порядку руху, перебування в пункті пропуску, - що дозволено, що заборонено, порядок дій людини. Тобто там, куди не глянь, всюди написано, що треба робити, щоб швидше перетнути державний кордон” (Службовець UA_SG_6, Медика-Шегині). Більшість респондентів позитивно

оцінюють якість інформації, доступної на переході, але під час розмови визнали: якщо хтось перетинає кордон лише зрідка, він "може відчувати деяку плутанину". У таких ситуаціях службовці намагаються допомогти і таких подорожуючих скеровують на "зелені коридори". Але трапляються і такі відгуки: *"Можна було б уточнити, для кого призначений "зелений коридор", наприклад, прямо написати, чи можуть ним їздити спорадичні подорожуючі, транзитом, або подорожуючі з дітьми і т. д."* (Службовець PL_SG_5, Дорогуськ-Ягодин). Деякі опитані також підкреслили, що відповідна інформація повинна бути на дорогах до пункту пропуску. *"Було б краще, якби інформацію [про використання "зеленого коридору", ред.] було розміщено і на під'їзді до кордону"* (Службовець UA_SG_2, Дорогуськ-Ягодин).

Крім того, дуже важливо **створити "зелені коридори" або "зелені смуги"**, які працюють по обидві сторони кордону, щоб не перетинатися з іншими коридорами. Це вимагає скоординованих змін на пунктах пропуску по обидві сторони кордону, а часто і серйозні зміни в інфраструктурі. Попри те, службовці впевнені, що це рішення призведе до значного поліпшення у роботі пункту пропуску і скоротить час перевірки на переході.

Часто інфраструктурних змін вимагає **під'їзна дорога до пункту пропуску**. Слід надати інструкції про "зелений коридор" ще на дорозі, що веде до пункту пропуску, щоб уникати ситуацій, коли перед переходом створюється загальна черга з автомобілів. *"В нас не передбачено, щоб за межами пункту пропуску вже починалася черга розподілення на зелений та червоний коридор. Люди там стоять у загальній черзі. (...) Були моменти, коли люди були готові їхати на "зелений коридор", але стояли у загальній черзі, деякі такі машини пропускали позачергово. Це спричинило багато дзвінків на телефон довіри з питаннями, чому мене об'їжджають, а я стою."* (Службовець UA_SG_3, Медика-Шегині).

Висновки та рекомендації

Хороше функціонування кордону є візиткою кожної держави і відіграє важливу роль для добрих економічних, соціальних, політичних та культурних відносин. Методи, введені до Євро-2012, значно поліпшили і прискорили перетин кордону, – з таким твердженням згодні подорожуючі і службовці польських та українських прикордонних служб. Беручи до уваги всі застереження подорожуючих та службовців щодо єдиної зупинки, зокрема, забезпечення належною інфраструктурою і тіснішої співпраці між службовцями сусідніх держав, варто вказати на необхідність створення пункту пропуску із загальним оформленням подорожуючих або спільного пункту пропуску.

- Слід внести зміни в Шенгенський кодекс про кордони, що дозволить функціонування єдиної зупинки, і після прийняття цих змін потрібно реалізувати дане рішення якомога швидше.

- Варто розглянути можливість функціонування єдиної зупинки в якості тимчасового рішення в періоди підвищеного руху на кордоні, наприклад, під час свят, там, де неможливо організувати таку зупинку на постійній основі.

- Також слід домогтися, щоб “зелені коридори”, що призначені для осіб, які не перевозять жодних товарів, що підлягають розмитненню, були однаковими по обидві сторони кордону. Наприклад, порожня вантажівка може на українському пункті пропуску перетинати кордон через „зелений коридор”, а потім змушена переїжджати на „червоний коридор” на польському пункті пропуску

Більш докладні рекомендації щодо змін в інфраструктурі та персоналі, співпраці прикордонних служб, узгодження законодавства, а також забезпечення більш якісною інформацією подорожуючого при перетині кордону наведені нижче.

Інфраструктура і персонал

Інфраструктура на пунктах пропуску, адаптована для єдиної зупинки, мала тимчасовий характер, адже її використовували тільки на час проведення чемпіонату. Попри те, це була одна з причин, яка викликала найбільш негативні відгуки серед службовців. Крім того, “зелені коридори” (Єврокоридори), хоча в цілому були позитивно оцінені, також викликали певні застереження.

- Якщо Ви проводите контроль на одному місці в період жвавого руху, інфраструктура повинна забезпечувати можливість комфортної праці службовцям, а також безпеку баз даних, в тому числі персональних даних.

- Якщо Ви хочете впровадити єдину зупинку на постійно, інфраструктура прикордонних пунктів повинна бути пристосована для роботи чотирьох служб в одному місці.

- Покращення роботи пункту пропуску вимагає збільшення кількості службовців на переході.

- Дуже важливо організувати дорожній рух на пункті пропуску, зокрема, забезпечити рух без перешкод на “зелений коридор” і місце для більш детального огляду транспортних засобів, щоб ретельною перевіркою не блокувати смугу.

- Будівництво і модернізація під'їзних доріг до пунктів пропуску по обидві сторони кордону має вирішальне значення. Зокрема, для того, щоб забезпечити безперешкодний проїзд на “зелений коридор” ще на під'їзних дорогах до пункту пропуску. Без хороших доїздових доріг, краще обладнаний пункт пропуску не буде повністю виконувати свої функції.

Співпраця між польськими та українськими прикордонними службами

Досвід під час чемпіонату показав, якою важливою є тісна співпраця між прикордонними службами сусідніх держав. Близька та інтенсивна співпраця сприяє зміцненню взаємної довіри, подоланню взаємних стереотипів, вирішенню проблеми комунікації, і прискорює процес прийняття рішень. Все це призводить до пришвидшення проходження процедури прикордонного контролю та підвищення пропускнуої здатності через кордон.

- Нам необхідні регулярні спільні польсько-українські тренінги, семінари, навчання прикордонних служб. Такі заходи не тільки сприяють набуттю знань і навичок, а й вибудовують загальну трудову етику та відносини.

- Розвиток уже існуючих механізмів співробітництва, включаючи спільне патрулювання польсько-українського кордону. Такі патрулі повинні бути розміщені на пункті пропуску і на доїздових дорогах, - як на польській, так і на українській стороні кордону. Це може поліпшити рух на пункті пропуску, допомогти у ліквідації патологічних ситуацій, таких, як черги до пункту пропуску, і полегшити доступність інформації подорожуючим від обох сторін.

- Важливо виробити спільну роботу, що базуватиметься на принципах співпраці, а не конкуренції між службами сусідніх держав.

- Особливо важливою проблемою є боротьба з корупцією. Ліквідація корупції критично важлива для зміцнення довіри між польськими та українськими службовцями.

- Слід посилити роботу з обміну інформацією між польськими і українськими службовцями, як з точки зору митної служби, так і прикордонної. Це сприятиме кращій координації співробітництва.

- Співпраця також необхідна для гармонізації правил, що регулюють функціонування прикордонних переходів.

Узгодження правил та нормативно-правових актів

Деякі з існуючих правил перетину кордону, функціонування пунктів перетину, роботи прикордонних служб у Польщі регулюються законодавством ЄС, а частина – національним, в Україні виключно національним. Україна в рамках ініціативи Європейського Союзу Інтегроване управління кордонами (ІВМ, Інтегроване управління кордонами) перебуває в процесі узгодження зі стандартами ЄС. Варто також виробити загальні правила у тих сферах, які не підпадають під ІВМ.

- Створення польсько-українських робочих груп значно полегшить узгодження правил і норм, що регулюють діяльність перетину кордону. У більшій мірі це стосується адаптації правил української сторони з чинним законодавством ЄС. Розширення співробітництва у цій галузі допоможе прискорити цей процес.

- Правила перетину кордону для подорожуючих, у тому числі поведінка подорожуючих на кордоні (наприклад, можливість виходу з транспортного засобу), а також правила перетину кордону організованими групами повинні бути спільними. Це допоможе уникнути плутанини на переходах та порушень, пов'язаних з незнанням.

- Особливо важливим є розробка узгоджених правил, що регулюють рух по “зеленому коридорі” усіх типів транспортних засобів (у тому числі, наприклад, вантажних автомобілів без вантажу¹⁹). Повинні надалі застосовувати правило, що подорожуючий вибирає смугу, залежно від того, чи перевозить товари, що підлягають обкладенню митними зборами. Покарання за порушення повинне бути, як для подорожуючих, так і для службовців, котрі, наприклад, не впускають подорожуючих на “зелений коридор” або впускають за неформальну оплату. Санкції повинні бути досить

¹⁹ Згідно інформації, наданої представниками Прикордонної Варти, щоб зробити його простішим для вантажних автомобілів, які не мають товарів, скоротити митні перевірки цієї категорії транспортних засобів і скеровувати їх у відповідні смуги руху, в даний час на стадії тестування на кожному пункті пропуску, беручи до уваги інфраструктурні можливості кожного пункту.

високими, щоб бути болючими для подорожуючих або посадових осіб, які їх порушують.

- Питання дисципліни подорожуючих, в тому числі штрафи правопорушників на кордоні, також співробітників прикордонних служб, - де це можливо, - варто погодити. Варто співставити величину покарання по обидві сторони кордону. Завдяки штрафам відбувається підвищення свідомості осіб, які перетинають кордон, оскільки „єдина зупинка” перебувала на території Республіки Польща, відтак там більші штрафи. Якщо в Україні штраф складав 17 грн., а оформляли його 2 години, то на території Польщі штраф уже за дане правопорушення складав 300-500 грн., а оформляли його за 2-3 хв.;

- Треба узгодити правила обслуговування подорожуючих прикордонними службами.

- Оптимізація необхідних документів, що перевіряють на єдиній зупинці, – дозволить заощадити час і допоможе збільшити пропускну спроможність пункту пропуску.

- Оскільки переважна більшість подорожуючих - торговці, слід надалі сприяти таким подорожуючим (удосконалення системи повернення ПДВ для подорожуючих, так звана TAX FREE).

Інформація

З нагоди проведення Євро-2012 зроблено кроки для покращення інформування про процедури перетину кордону, в тому числі обслуговування.

- Інформація про правила перетину кордону, правила поведінки на переході повинна бути доступною, наприклад, розміщена на рекламних щитах, у вигляді листівок.

- Інформацію про швидкий перетин кордону потрібно розмістити на підході до переходу трьома мовами: українською, польською та англійською.

- Тепер все більшого значення набуває інтернет. Особливо слід відзначити віртуальних гідів на пункті пропуску, підготовлених на час проведення чемпіонату. Варто, щоб такі гіді були розроблені для всіх пунктів перетину кордону та доступні як на українському, так і польському сайті прикордонних служб.

- На усіх переходах треба встановити камери у напрямках в'їзду і виїзду, а також безпосередньо на переході, як, скажімо, на пункті пропуску Медика-Шегині²⁰, що дозволяють перевірити ситуацію на веб-сайті і вибрати найменш завантажений проїзд.

Додаток

Таблиця 1 Час перетину кордону в даному напрямку

		У якому напрямку подорожуючий перетинав кордон?		Разом
		в'їзд до Польщі	Виїзд з Польщі	
Скільки часу потрібно, щоб перетнути кордон?	0-15 хв.	2	6	8
	16-30 хв.	11	26	37
	31-45 хв.	5	2	7
	46-60 хв.	13	17	30
	61-90 хв.	5	9	14
	91-120 хв.	13	11	24
	121-150 хв.	1	1	2
	151-180 хв.	8	2	10
	211-240 хв.	3	5	8
	Більше 240 хв.	3	0	3
Разом		64	80	144 ²¹

Таблиця 2. Частота перетину польсько-українського кордону через пункт пропуску у Дорогуськ / Медика?

	Частота	Відсоток
перетинає/вперше	6	4,1
перетинає 1-2 рази в рік	14	9,7
перетинає 3-6 разів в рік	8	5,5
перетинає 7-10 раз в рік	7	4,8
перетинає раз на місяць або частіше	20	13,8
перетинає раз в тиждень або частіше	90	62,1
Разом	145	100,0

21

В одному випадку, час перетину кордону не було відомо.

Таблиця 3. Використання “зеленого коридору” і частота перетину кордону.

		Чи користувалися Ви “зеленим коридором” (не мали нічого для декларування)?			Разом
		Так	Ні	Важко відповісти	
Як часто Ви перетинаєте польсько-український кордон на пункті пропуску у Дорогузьку/Медика?	перетинав/ла вперше	3	3	0	6
	перетинав/ла 1-2 рази в рік	3	9	2	14
	перетинав/ла 3-6 рази в рік	1	7	0	8
	перетинав/ла 7-10 рази в рік	3	4	0	7
	перетинав/ла раз в місяць або частіше	12	8	0	20
	перетинав/ла раз в тиждень або частіше	52	36	2	90
Разом		74	67	4	145

Таблиця 4. Оцінка “зелених коридорів”

	Частота	Відсоток
це погане рішення: збиває з пантелику і збільшує час перетину кордону	1	,7
це досить погане рішення: трохи довший час очікування	1	,7
це рішення не змінило ситуації на кордоні	5	3,4

це скоріше хороше рішення: прискорює і спрощує перетин кордону, але не повністю функціонує добре	14	9,7
це хороше рішення: прискорює і спрощує перетин кордону	52	35,9
не користувався/лась	71	49,0
важко відповісти	1	,7
Разом	145	100,0

Таблиця 5. Оцінка єдиної зупинки

	Частота	Відсоток
це погане рішення: збиває з пантелику і збільшує час перетину кордону	1	,7
це досить погане рішення: трохи довший час очікування	2	1,4
це рішення не змінило ситуації на кордоні	19	13,1
це скоріше хороше рішення: прискорює і спрощує перетин кордону, але не повністю функціонує добре	21	14,5
це хороше рішення: прискорює і спрощує перетин кордону	94	64,8
Важко відповісти	8	5,5
Разом	145	100,0

Таблиця 6. Наявність і доступність інформації про так звані “зелені коридори” для людей, які не везуть будь-яких оподатковуваних митом товарів.

	Частота	Відсоток
так, це було відомо вже до переходу	71	49,0
так, було відомо, але тільки на переході	33	22,8
цю інформацію важко зрозуміти	6	4,1

ні я не знав/ла про існування «зеленого коридору»	11	7,6
важко відповісти	24	16,5
Разом	145	100,0

Таблиця 7. Громадянство опитаних

		Частота	Відсоток
Громадянство	Польське	27	18,6
	Українське	114	78,6
	Інше	4	2,8
	Разом	145	100,0

Таблиця 8. Стать опитаних

	Частота	Відсоток
жіноча	33	22,8
чоловіча	112	77,2
Разом	145	100,0

Таблиця 9. Вік опитаних

	Частота	Відсоток
до 24 років	16	11,0
25-34 років	38	26,2
35-44 років	43	29,7
45-54 років	31	21,4
55-64 років	14	9,7
65 і більше років	2	1,4
без відповіді/відмова	1	,7
Разом	145	100,0

РЕКОМЕНДАЦІЇ

стосовно спільного контролю («єдиної зупинки») в пунктах пропуску

Під час перетину українсько-польського та польсько-українського кордону особам, яку подорожують, доводиться проходити митний та прикордонний контроль в обидвох державах. Задля спрощення перетину кордону на час проведення Євро-2012 було запроваджено у якості експерименту - спільний митний та прикордонний контроль – «єдину зупинку» - подорожуючий зупинявся лише один раз для проходження усіх процедур. Однією із перешкод у постійному функціонування «єдиної зупинки» є наявність різного правового регулювання ЄС та Україною митних і прикордонних процедур. Нещодавно внесено зміни до Кодексу шенгенських кордонів, схвалені Європейським Парламентом від 13 червня 2013 р. в частині можливості запровадження спільного прикордонного контролю на кордоні ЄС із третіми країнами, які не є членами ЄС. Запровадження даних новацій у законодавстві ЄС логічно передбачає їх імплементацію в українському законодавстві.

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 відсилання безпосередньо до положень міжнародних договорів стосовно 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.

Для прикладу, Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Республіки Польща про співробітництво під час здійснення контролю осіб, товарів і транспортних засобів, які перетинають українсько-польський державний кордон, яка ратифікована 12.09.2002р., передбачає загальні норми взаємодії під час перетину осіб кордону (принципи взаємодії, порядок чинності законодавства, правовий статус сторін тощо) та відсутність детальних процедурних норм. Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорщини про контроль прикордонного руху в пунктах пропуску через державний кордон для автомобільного та залізничного сполучення, яка ратифікована 17.10.2012 р., також у загальних рисах визначає особливості спрощення і прискорення контролю прикордонного руху.

Митні та прикордонні органи також практикують підписання протоколів по проведенню експериментів із здійснення спільного контролю на принципах «єдиного вікна», «однієї зупинки», вибіркового огляду товарів і транспортних засобів із 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.

Разом із цим, ми 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, які не завжди є доступними для громадян, є порушенням їх прав на свободу пересування.

Очевидно, що врегулювання питань функціонування «єдиної зупинки» як елементу спрощеного порядку перетину кордону, окрім врегулювання у нормах міжнародного права і міждержавних угодах потребує певної корекції 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 більше 8 тис. постанов про адміністративні правопорушення за статтею 471 Митного кодексу - порушення порядку проходження митного контролю в зонах (коридорах) спрощеного митного контролю.

Типовими порушеннями у судовій практиці про адміністративну відповідальність є перевезення особами понад встановлені нормативи тих чи

інших товарів, зокрема алкогольних напоїв. Наприклад, на громадянина, який перевозив 2 пляшку коньяку «Арарат», 1 пляшка коньяку «Авшар», загальною вартістю 460,00 гривень накладено штраф у розмірі 1700 грн. із конфіскацією даних товарів <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32158367>.

А іншому громадянину, який переміщував через митний кордон макарони виробництва «Barilla» в асортименті в кількості 87 пачок, загальною вартістю 2175,00 гривень суд звільнив особу від адміністративної відповідальності, обмежившись усним зауваженням <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32046921>.

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 вибіркою.**

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 впливає 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 по використанню «зеленого коридору». Потребує узагальнення судова практика з питань проходження прикордонного контролю в зонах (коридорах) спрощеного

митного контролю. Механізм притягнення до юридичної відповідальності повинен працювати більш ефективніше (швидше, простіше, зрозуміліше), що безумовно сприятиме покращенню практики перетину державного кордону громадянами.

Для покращення функціонування спільного контролю («єдиної зупинки») необхідна уніфікація ряду 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; відповідальність за порушення встановлених правил повинна бути однаковою.

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».