

Максим Іванов,

аспірант Національного інституту стратегічних досліджень

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ПЕРЕТИНУ УКРАЇНСЬКО-СЛОВАЦЬКОГО КОРДОНУ ЖИТЕЛЯМИ ПРИКОРДОННИХ ТЕРИТОРІЙ

У статті проаналізовано правові основи для отримання Шенгенської візи, а також дозволу на малий прикордонний рух жителями Закарпатської області у консульських установах Словацької Республіки. Досліджено кількісні показники отримання цих документів упродовж трьох років. Підкреслено позитивну тенденцію до збільшення кількості отриманих дозвільних документів жителями області та значення цього процесу для вирішення проблеми безвізового режиму для жителів всієї України.

Ключові слова: українсько-словацький кордон, Шенгенська віза, малий прикордонний рух, безвізовий режим.

В статтє анализируются правовые основания для получения Шенгенской визы, а также разрешения на малое приграничное движение жителями Закарпатской области. Исследованы количественные показатели получения этих документов на протяжении трех лет. Подчеркнута позитивная тенденция роста количества полученных документов с разрешением на пересечение границы и значение этого процесса для решения проблемы безвизового режима для жителей всей Украины.

Ключевые слова: украинско-словацкая граница, Шенгенская виза, малое приграничное движение, безвизовый режим.

The article analyzes the legal basis for receiving the Schengen visa and permission for small border traffic for inhabitants of Transcarpathian region in consular offices of the Slovak Republic. Studied quantitative indicators to obtain these documents for three years. Underlined the positive trend to increase the number of received permits by residents of the region and the importance of this process to address the visa-free regime for residents of all Ukraine.

Keywords: Ukrainian-Slovak border, the Schengen visa, small border traffic, visa-free regime.

Українсько-словацький кордон є одним із найбільш динамічних серед усіх кордонів України, зокрема, із державами-членами Європейського Союзу. За 2015 рік Державною прикордонною службою було зафіксовано перетин цього кордону 2 307 414 громадянами з тенденцією до збільшення – у порівнянні з 2013 роком фіксується збільшення більш ніж на 10% та із прогнозом збільшення приблизно на 5% у 2016 році, враховуючи дані 2014 року*.

Правовий режим перетину українсько-словацького кордону для громадян Словаччини дозволяє безперешкодно перебувати на території України протягом 90 днів без отримання візи. Правовий режим для громадян України для перетину українсько-словацького кордону передбачає обов'язкове отримання Шенгенської візи (або дозволу місцевого прикордонного руху) у зв'язку із входженням Словацької Республіки до Шенгенського простору.

У цьому дослідженні автор ставить за мету отримати відповідь на запитання «Як функціонує правовий режим перетину кордону жителями обох країн, включаючи жителів прикордонних територій?». Зокрема, для цього пропонується ввести категорії кількісних та якісних індикаторів.

Якісні індикатори передбачатимуть:

- наскільки складною є процедура підготовки документів, що дає право на отримання візи або іншого документа, що дає право на перетин кордону.

Кількісні індикатори передбачатимуть:

* Інформація надана у листі Державної прикордонної служби України (Чопський загін) Регіональному філіалу Національного інституту стратегічних досліджень (м.Ужгород) у лютому 2016 року

- кількість відмов у отриманні візи чи іншого документу для перетину кордону від консульських установ;
- скільки часу займає розгляд консульськими установами заявки на отримання Шенгенської візи або іншого документа, що дає право на перетин кордону.

Візова політика Словацької Республіки щодо України на сьогоднішній день функціонує на підставі таких документів, як Угода про спрощення оформлення віз між Україною та Європейським Союзом, Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух та Візовий кодекс ЄС. Отже, враховуючи цей факт, автор вважає, що політику перетину українсько-словацького кордону жителями прикордонних територій можна вважати однією з частин політики Європейського Союзу в цілому щодо безпекових, прикордонних та візових питань.

В'їзд на територію Словаччини можливий через діючі прикордонні пункти, призначені для міжнародного дорожнього сполучення. На словацько-українському кордоні діють такі прикордонні пункти:

- для легкових та вантажних автомобілів: Вишне Немецке – Ужгород, Убля – Великий Березний;
- для залізничного сполучення: Чіерна над Тисою – Чоп.
- для пішоходів та велосипедистів: Велке Слеменце – Малі Селменці.

У перспективі планується відкриття нових пунктів пропуску у населеному пункті Соломоново та Забрідь, що значно полегшить перетин кордону для громадян у зв'язку зі зменшенням черг на кордонах.

Щодо питання правового режиму перетину українсько-словацького кордону варто зазначити, що перетин здійснюється на основі таких двох документів:

- Шенгенська віза;
- дозвіл місцевого прикордонного руху.

Ці документи громадяни прикордонних територій зі Словаччиною можуть отримати виключно у Генеральному консульстві Словацької Республіки в м.Ужгород. Процедура отримання документа, який дозволяє перетин кордону, виглядає таким чином. Зокрема, керуючись інформацією Генерального консульства Словаччини в Ужгороді, для отримання Шенгенської візи для громадян України з 2015 року, в зв'язку із запровадженням Візової інформаційної системи, всі заявники повинні будуть з'явитися особисто в консульство (у випадку наявності реєстрації) або у візовий центр, щоб надати свої біометричні дані (відбитки пальців). Як зазначає консульство, це проста та необтяжлива процедура і вона стосується, зокрема, заявок на Шенгенські візи (із максимальним дозволом на перебування протягом 90 днів з кожних 180 днів). На практиці це означає, що перший особистий візит до консульства країни-учасниці Шенгенської зони з 23 червня 2015 року буде довшим на кілька хвилин. Цей час буде потрібен, аби громадянин міг надати свої персональні біометричні дані. Однак потреба запроваджувати нову систему може вести до потенційного ускладнення процесу подання заявки на візу через перевантаження на початку цього процесу.

На практиці метою запровадження системи VIS полягає в кращому захисті заявників від присвоєння їхньої ідентичності іншій особі та перешкоджання підробкам

документів й так званій «торгівлі візами». Зазначимо, що взяття відбитків пальців широко використовується в Європейському Союзі для збільшення рівня безпеки різного роду документів й як спосіб використання біометричних даних для підтвердження ідентичності людини, яка має візу, а також до точнішої, швидшої та безпечнішої перевірки прикордонниками.

На сьогоднішній день для подачі заявки на отримання візи необхідне обов'язкове заповнення візової заявки у електронній формі, а також попереднє резервування дати та часу подачі документів на веб-сторінці <https://ezov.mzv.sk>, що започатковано для поліпшення процедури роботи з громадянами – усунення черг, більшої організованості у процесі подачі документів на візу, а також для організації процесу подачі документів, що є рівним для всіх громадян, адже деякий час тому гостро стояло питання щодо хаотичних черг біля консульств, організацією яких могли займатись сторонні особи за грошову винагороду.

Заповнення візової заявки в електронній формі є як перевагою, так і перешкодою для жителів прикордонних регіонів: з одного боку, цим впорядковуються черги біля консульств, що робить процес отримання візи більш організованим, а з іншого, враховуючи рівень комп'ютерної грамотності серед старшого населення, а також рівень підключення до мережі Інтернет віддалених сіл та інших населених пунктів Закарпаття, подача анкети за допомогою мережі Інтернет може бути проблематичною. Зокрема, згідно з інформацією Генерального консульства Словацької Республіки в Ужгороді, для отримання Шенгенської візи заявник повинен виконати такі умови:

- особиста присутність заявника, старшого за 18 років;
- дійсний проїзний документ (закордонний паспорт) + копія першої сторінки та копії всіх сторінок з Шенгенськими візами, виданими протягом останніх трьох років, а також оригінали та копії всіх інших дійсних закордонних паспортів;
- заповнена в системі EZOV візова анкета, яку потрібно роздрукувати та підписати;
- 1 нещодавно зроблена фотографія розміром 3x3,5 см;
- оригінал національного загальногромадянського паспорта заявника + копії сторінок з відмітками;
- оригінал документа, що підтверджує мету перебування;
- документ про забезпечення житлом, якщо конкретна адреса перебування не вказана у запрошенні;
- документи про фінансове забезпечення заявника;
- документи про транспортне забезпечення (надається тільки для мети подорожі «туризм»);
- оригінал + копія страхового полісу. З 2010 року, згідно з новим Візовим кодексом Європейського Союзу, для оформлення візи із можливістю одного або двох в'їздів заявникам необхідно мати медичне страхування, що покриває весь термін перебування у Шенгенському просторі + 15 днів з дня запланованого виїзду з Шенгенського простору

(при цьому кількість застрахованих днів може відповідати запланованій)*.

У разі необхідності оформлення візи, що дозволяє багаторазовий в'їзд, заявник має подати:

- оригінал запрошення від бізнес-партнера (особи чи товариства) із зазначенням мети поїздки до Словаччини та їх регулярності, або запрошення, видане відповідним відділенням імміграційної поліції Словаччини;
- офіційний лист від роботодавця з проханням оформити візу для свого співробітника із зазначенням мети поїздки до Словаччини та їх регулярності;
- копія діючого свідоцтва про реєстрацію української фірми;
- копія витягу із торгового реєстру від словацького партнера, виданого протягом останніх 90 днів;
- дійсний договір про співробітництво між словацьким та українським товариствами.

Керуючись офіційною статистикою Генерального консульства Словацької Республіки, а також беручи до уваги інформацію візового моніторингу, проведеного Регіональним філіалом Національного інституту стратегічних досліджень в м. Ужгород протягом 2009–2015 років, можна зробити висновок, що візова політика Словацької Республіки щодо України відповідає практично усім нормам та вимогам Угоди щодо спрощення отримання візи. Фіксується збільшення видачі багаторазових віз у відсотковому співвідношенні від

* Консульська інформація. Генеральне консульство Словацької Республіки в Ужгороді. Режим доступу: http://www.mzv.sk/web/gkuzhorod/konzularne_informacie

загальної кількості, також позитивні зміни зафіксовані у частині терміну отримання візи (близько 7 робочих днів)*.

Показник	2013	2014	2015
Кількість поданих заявок на Шенгенські візи	41 259	27 966	25 900
Кількість виданих Шенгенських віз	40 606	27 641	25 248
Кількість відмов від числа заявок	636	329	632
Кількість виданих багаторазових віз	31 392	19 928	17 856

Фіксується факт, що можливості для перетину кордону у жителів Закарпаття є вищими, ніж у інших, у зв'язку з дією Угоди між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух.

Запровадження місцевого прикордонного руху зі Словаччиною є досить перспективною ліберальною новацією у візовій політиці ЄС, що в недалекому майбутньому може слугувати одним із інструментів щодо повної відміни віз взагалі. Місцевий (малий) прикордонний рух – це регулярний перетин спільного державного кордону жителями прикордонної зони для перебування в прикордонній зоні, зокрема, з соціальних, культурних, обґрунтованих економічних причин або, зокрема, з родинних причин. Жителі прикордонної зони можуть перетинати спільний

* Інформація надана Генеральним консульством Словацької Республіки в Ужгороді у листі Регіональному філіалу Національного інституту стратегічних досліджень (м.Ужгород) у січні 2016 року

державний кордон в режимі місцевого прикордонного руху за умови, що вони:

- володіють дійсним дозволом на місцевий прикордонний рух та дійсним проїзним документом;
- не розглядаються як загроза громадському порядку, внутрішній безпеці, громадському здоров'ю або міжнародним відносинам України й будь-якої держави-члена ЄС, та, зокрема, коли в національних базах даних відсутнє попередження про заборону в'їзду на зазначених підставах.

Новацією є те, що власника дозволу на місцевий прикордонний рух звільнено від візових вимог в режимі місцевого прикордонного руху, що означає практичну лібералізацію у візових питаннях для місцевих жителів Закарпаття.

Документи, що регламентують отримання такого дозволу:

- проїзний документ, строк дії якого закінчується щонайменше через п'ятнадцять (15) місяців після дати прийняття заяви;
- дві однакові фотокартки розміром 3 × 3.5 см, що відображають його (її) дійсний вигляд;
- документи, що підтверджують справжні причини для неодноразового перетину спільного державного кордону в режимі місцевого прикордонного руху, одночасно беруться до уваги попередні неодноразові перетини спільного державного кордону;

- документи, що підтверджують постійне проживання в прикордонній зоні, які зазначено в додатку 3 до цієї Угоди.

Отже, як бачимо, відмінність між отриманням дозволу МПР та Шенгенської візи полягає в тому, що для дозволу МПР відсутня обов'язкова регламентація отримання фінансової довідки. На практиці значною перешкодою є пункт щодо подачі документів, що підтверджують справжні причини для неодноразового перетину спільного державного кордону в режимі місцевого прикордонного руху, адже у цьому випадку громадянину немає необхідності у дозволі МПР, так як з таким же документом він може подати документи на отримання Шенгенської візи, можливості якої є значно ширшими, ніж у дозволі МПР (більше того, час очікування на дозвіл МПР є близько місяця). Отже, вбачається ефективність даної ініціативи, особливо у порівнянні з Угорщиною, де процедура отримання дозволу МПР є значно полегшеною, ніж аналогічна у Словацькій Республіці, що кардинально впливає на бажання жителів прикордонних населених пунктів Закарпаття обирати дану опцію, особливо, в порівнянні з дозволом МПР Угорщини. Але загалом статистика отримання дозволу МПР Словаччини жителями прикордоння є досить стабільною з тенденцією до збільшення. Зокрема, згідно з інформацією Генерального консульства Словацької Республіки в Ужгороді, статистика за 2013–2015 роки виглядає наступним чином*:

* Інформація надана Генеральним консульством Словацької Республіки в Ужгороді у листі Регіональному філіалу Національного інституту стратегічних досліджень (м.Ужгород) у січні 2016 року

Показник	2013	2014	2015
Кількість поданих заявок на МПР	1174	1367	1682
Кількість виданих дозволів МПР	1008	1295	1618
Кількість відмов від числа заявок	65	56	64
Кількість виданих безкоштовних дозволів	безкоштовно	безкоштовно	безкоштовно
Кількість виданих дозволів МПР на 2-5 роки	140	95	83

Правовий режим перетину українсько-словацького кордону для жителів прикордоння є досить ліберальним з тенденцією до максимального спрощення усіх необхідних процедур для отримання документа для перетину кордону. Зокрема, це підтверджується інформацією ДПСУ, де у порівнянні з 2013 роком у 2015 році фіксується збільшення більш ніж на 10% із прогнозом збільшення приблизно на 5% у 2016 році, враховуючи дані 2014 року. Дані Генерального консульства Словацької Республіки щодо отримання громадянами Шенгенських віз та дозволів МПР говорять про відсоткове збільшення виданих багаторазових віз та зменшення відмов у отриманні візи. Те ж стосується і дозволів на МПР, видача яких росте з кожним роком приблизно на 20% щороку із паралельним зменшенням відмов у відсотковому співвідношенні. Фактично, це свідчить про максимальне наближення до повної лібералізації візового режиму Європейського Союзу із Україною у вигляді процедури відміни необхідності отримання Шенгенських віз для громадян

України, що користується значною підтримкою в українському суспільстві.

Враховуючи останні факти соціологічного дослідження, проведеного Фондом «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» спільно з соціологічною службою Центру Разумкова, за результатами опитування, запровадження безвізового режиму важливе для 57% українців*. На Західній Україні такої позиції дотримується більшість — 80%. Уже у центральних регіонах безвізовий режим є важливим для 64% населення. На півдні встановився баланс між тими, для кого можливість їздити без віз важлива (44%), і тими, для кого це не має значення (47%). Водночас на сході і Донбасі важливим безвізовий режим вважають 39% місцевих жителів. Більшість населення цих регіонів (55-56%) не вважає, що скасування візового режиму є значущим**. Питання щодо відміни віз для українців, що, власне, максимально спростить правовий механізм перетину, в тому числі, українсько-словацького кордону для жителів України, стоїть на порядку денному Європи у квітні після референдуму у Нідерландах, адже ЄС побоюється, що поспішне рішення може вплинути на, власне, сам референдум.

* Запровадження безвізового режиму важливе для 57% українців – опитування. УНІАН, 25 лютого 2016. Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1275476-zaprovadjennya-bezvizovogo-rejimu-vajlive-dlya-57-ukrajintsiv-opituvannya.html>

** Якому відсоткові українців важливий безвізовий режим з ЄС (Інфографіка). Телеканал «24», 25 лютого 2016. Режим доступу: http://24tv.ua/yakomu_vidsotkovi_ukrajintsiv_vazhliviy_bezvizoviy_rezhim_z_yes_infografika_n661832

Список використаних джерел

1. Консульська інформація. Генеральне консульство Словацької Республіки в Ужгороді. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.mzv.sk/web/gkuzhorod/konzularne_informacie
2. Запровадження безвізового режиму важливе для 57% українців – опитування. УНІАН, 25 лютого 2016. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.unian.ua/society/1275476-zaprovdjennya-bezvizovogo-rejimu-vajlive-dlya-57-ukrajintsiv-opituvannya.html>
3. Якому відсоткові українців важливий безвізовий режим з ЄС (Інфографіка). Телеканал «24», 25 лютого 2016. – Режим доступу: http://24tv.ua/yakomu_vidsotkovi_ukrayintsiv_vazhliivy_bezvizoviy_rezhim_z_yes_infografika_n661832