

*Наталія ДІУС,  
провідний спеціаліст  
Навчально-наукового інституту  
євроінтеграційних досліджень  
Закарпатського державного університету,  
аспірантка кафедри країнознавства*

## **МАЛИЙ ПРИКОРДОННИЙ РУХ У СИСТЕМІ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ**

*У статті досліджено проблеми та перспективи розвитку транскордонного співробітництва України як чинника, що сприяє прискоренню європейської інтеграції. На основі аналізу головних механізмів ТКС визначено роль і місце малого прикордонного руху в системі регіонального розвитку.*

*Ключові слова: Україна, ЄС, євроінтеграція, транскордонне співробітництво, регіон, малий прикордонний рух.*

Для Закарпаття, що знаходиться в серці Європи, надзвичайно важливим є європейський вектор зовнішньої політики держави. У зв'язку з інтеграційними процесами в Європі для Закарпаття великого значення набуває діяльність у сфері транскордонного та міжрегіонального співробітництва. В умовах розвитку Закарпатського регіону транскордонне співробітництво – це дійовий засіб зміцнення міждержавних відносин та вирішення регіональних проблем. Одним з механізмів транскордонного співробітництва є малий прикордонний рух.

Проблематика малого прикордонного руху є актуальною для Закарпатського регіону, який, межуючи з чотирма країнами-членами ЄС, є з'єднуючою ланкою України з Європейським Союзом. Особливістю проблем, пов'язаних з візовою політикою ЄС, є те, що вони суттєво вплинули на можливості жителів прикордонних областей України, Польщі, Румунії, Угорщини, Словаччини, де проживають представники національних меншин.

Відомо, що в Закарпатті в прикордонних районах проживають більше 151 тис. угорців (12,1%), більше 32 тис. румунів (2,6%), значна частина словаків та поляків [1]. Усі вони

до введення візового режиму між Україною та сусідніми державами мали можливість спрощеного перетину кордону для зустрічей з рідними, близькими, знайомими, партнерами по бізнесу. Після введення в дію Шенгенської угоди [2] в січні 2008 р. контакти між населенням прикордонних районів, де проживають національні меншини, ускладнилися та значно скоротилися, це також спричинило певні незручності для жителів України у зв'язку з жорсткішою візовою політикою цих держав.

Саме тому одним із гострих питань є проблема численних в Україні національних меншин. Компактно проживаючи біля кордону, вони мають ускладнення зі спілкуванням зі своїми родичами безпосередньо за лінією кордону, спробою вирішити це питання визнання за ними, громадянами України, статусу етнічного угорця, поляка, словака тощо. Відповідні законодавчі органи цих країн прийняли ухвали щодо цього. Цей статус дозволить їм отримувати шенгенські візи на пільгових умовах, проживати і працювати без того, щоб оголошувати до відповідних служб, користуватися пільговим проїздом, навчанням і навіть медичним обслуговуванням. Такі пільги, за оцінками експертів, могли б охопити 2 % населення України, однак у цьому разі постає питання про рівність всіх громадян України безвідносно до національності.

Певним врегулюванням цих питань є угода про малий прикордонний рух з полегшеною формою отримання віз. хоча малий прикордонний рух мінімізує деякі виклики Шенгену, але у загальній картині помітна тенденція на обмеження в'їзду громадян на територію Європи.

Підписання угод про місцевий прикордонний рух – один із кроків до отримання для громадян України спрощеного візового, і у перспективі безвізового, режиму у рамках виконання угоди між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз.

Сьогодні зрозуміло, що отримання безвізового режиму для громадян України є довгостроковою перспективою, але можна відзначити і позитивні зрушення у ставленні ЄС до даного питання [3, с.62]:

✓ досягнуто спрощення візової процедури щодо оформлення шенгенських віз (багаторазові, безкоштовні візи) для визначених 14 категорій громадян всієї країни;

✓ запроваджено місцевий прикордонний рух для жителів прикордонних територій України з Угорщиною, Словаччиною та Польщею та розпочато роботу над його запровадженням з Румунією;

✓ розпочато новий етап візових відносин з ЄС, а саме: від спрощення процедури оформлення віз до поступової лібералізації візового режиму (скасування візових зборів для всіх категорій громадян України);

✓ започатковано структурований візовий діалог з ЄС (формулювання заходів та рекомендацій, виконання яких дозволятиме запровадження безвізового режиму);

✓ здійснено перші кроки в реалізації Комунікації Європейської Комісії «Східне партнерство», зокрема, розпочато роботу над проектом «Дорожньої карти», що міститиме передумови та «технічні критерії», виконання яких дозволить скасувати візи у взаємовідносинах України з державами ЄС.

Однак слід відзначити й *негативні тенденції*, які є стримуючим фактором для ЄС на шляху надання Україні безвізового режиму. Зокрема:

1. Виконання положень названої угоди країнами, що мають кордони з Україною (Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія), безпосередньо впливає на динаміку прикордонного руху. Запровадження візового режиму, інші організаційні заходи призвели насамперед до скорочення кількості людей, які приїжджають до західних сусідів з туристичною метою, до родичів, а також з метою дрібнооптової торгівлі. І причина цього полягає в тому, що рівень життя основної маси подорожуючих не дозволяє їм витратити додаткові кошти на отримання віз.

2. Водночас не зменшилася кількість громадян України, які виїжджають за кордон для тимчасового працевлаштування. За оцінками іноземних експертів, у Західній Європі зараз використовується праця близько 1,8 млн. українських працівників-нелегалів (тільки за даними Федеральної агенції у справах

біженців, у Німеччині осіло від 500 тис. до 1 млн. нелегальних працівників, значна частина яких – саме українці [4].

3. Серед негативних чинників слід також назвати те, що за останні шість років Україна вшестеро скоротила капіталовкладення в утримання та ремонт шляхів (до 100 млн. доларів на рік), що поступово робить їх непривабливими для закордонного, зокрема приватного, транспорту та щороку призводить до втрати 20-30 млрд. доларів додаткових надходжень до держбюджету України.

4. Недостатнє фінансування проектів, передбачених технічним переоснащенням державного кордону, і створення інфраструктури відповідно до вимог ЄС.

5. Ускладнення переміщення людей країнами Шенгенської зони у зв'язку з притоком емігрантів з Північної Африки та Близького Сходу [5], а також вихід Швейцарії із безвізового простору.

6. Зростання антимиграційних настроїв у державах Європейського Союзу у зв'язку з невиконанням Україною домовленостей із введення безвізового режиму [7].

7. Застереження Інтерполу щодо спрощення візового режиму для України, яка віднесена до категорії країн з ризиками [8].

### Довідково

***Малий прикордонний рух** – регулярний перетин спільного кордону держав Договірних Сторін жителями прикордонної зони держави однієї Договірної Сторони з метою перебування у прикордонній зоні держави іншої Договірної Сторони з суспільних, культурних або сімейних причин та обґрунтованих економічних причин, які відповідно до національного законодавства держави іншої Договірної Сторони не визначаються прибутковою діяльністю, протягом періоду, який не перевищує термінів перебування, встановлених цією Угодою.*

***Прикордонна зона** – територія адміністративних одиниць держав Договірних Сторін, яка не перевищує 30 кілометрів від спільного кордону. У випадку, коли частина такої адміністративної одиниці розташована на відстані між 30 та*

50 км від лінії кордону, вона визнається частиною прикордонної зони.

**Дозвіл на перетин кордону в межах малого прикордонного руху** – документ, що дає право його власнику на багаторазовий перетин спільного кордону держав Договірних Сторін в межах малого прикордонного руху, за умов, визначених Угодою.

**Жителі прикордонної зони** – особи, які постійно проживають у прикордонній зоні не менше трьох років, що підтверджується відповідним документом.

У 2007 р. Україною було ініційовано переговорний процес щодо укладення двосторонніх угод про місцевий прикордонний рух, які передбачають спрощену (безвізову) процедуру перетину кордону мешканцями прикордонної зони (до 50 км) з Польщею, Словаччиною та Угорщиною, а у 2008 р. – з Румунією. На сьогодні такі угоди діють з Угорщиною (з 14.12.2007 р.), Словаччиною (з 27.09.2008 р.) та Польщею (з 01.07.2009 р.).

Характерним для прикордонних стосунків з **Угорщиною** є те, що аналогів їм немає в інших країнах Євросоюзу. Адже в зону дії Угоди про малий прикордонний рух включено 384 українські та 244 угорські населені пункти, а можливість вільного пересування мають 750 тис. закарпатських жителів прикордонних територій.

З метою спрощення поїздок для громадян, які проживають поблизу угорсько-українського кордону, та подальшого розвитку добросусідських відносин між двома державами міністри закордонних справ України та Угорщини підписали 18 вересня 2007 року угоду про спрощений перетин кордону.

Угорська Республіка зацікавлена у повторному введенні малого прикордонного руху не тільки з соціальних, культурних, сімейних та економічних причин, але й з метою збереження вже досягнутого рівня українсько-угорських стосунків.

**5 вересня 2011 року Угорщина** у рамках малого прикордонного руху почала видавати громадянам України пластикові перепустки, що містять біометричну інформацію.

Заявники, які отримали право на використання малого прикордонного руху, замість вклейки в чинний закордонний паспорт отримують дозвіл у вигляді пластикової картки. Термін виготовлення біометричних перепусток становить від 21 до 30 днів. Дозволи на малий прикордонний рух, які були видані раніше, дійсні до закінчення строку їх дії.

Національним планом із виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, запровадження в нашій державі паспортних документів з електронним носієм біометричної інформації визначено пріоритетним напрямом.

Згідно з угодою між урядами України і Польщі про правила місцевого прикордонного руху, підписаною у м. Київ 28 березня 2008 р., до 30-кілометрової зони увійшли 16 районів Закарпатської та Львівської областей з українського боку та 12 повітів (районів) Підкарпатського і Люблінського воєводств (областей) – із польського [9].

Окрім можливості безвізово поїхати до родичів, подорожувати у межах 30-кілометрової зони, українці отримали змогу займатися малою торгівлею.

У порівнянні з такими угодами з Польщею та Угорщиною словацький механізм спрощеного руху не спрацьовує повною мірою.

**29 грудня 2011 року** набрала чинності Угода між Україною та **Словацькою Республікою** про внесення змін до Угоди між двома державами про місцевий прикордонний рух від **30 травня 2008 року**.

Положеннями Угоди передбачається збільшення терміну безперервного перебування громадян обох країн у прикордонних зонах держав з 30 до 90 днів протягом 180 днів, запроваджується безкоштовний прикордонний рух, а також зменшення терміну розгляду заяв громадян про оформлення зазначених дозволів з 60 до 30 днів.

Реалізація положень Угоди забезпечує поліпшення умов поїздок громадян України до Словаччини у режимі місцевого прикордонного руху, а також сприяє розвитку двосторонніх відносин між двома країнами, інтенсифікації контактів у

соціально-економічній, культурно-гуманітарній та інших сферах [10].

Українці мають проблеми з отриманням словацького посвідчення малого прикордонного руху від початку дії угоди, ще з 2009 року. Для прикладу, станом на кінець 2010 року Словаччина видала лише трохи більше 1300 посвідчень [11]. Польща та Угорщина приблизно таку ж кількість посвідчень видають упродовж одного місяця.

Отримати шенгенську візу у консульстві Словаччини для українця значно простіше. Це питання кількох робочих днів. Якщо ж ідеться про дозвіл малого прикордонного руху, то тут є вимога словацької поліції, що документи оформляються лише у Братиславі, а це додаткові незручності. Крім цього, безкоштовні посвідчення можуть отримати лише пенсіонери старші 60 років та діти до 15 років.

Переговорний процес щодо укладення відповідної угоди з **румунською** стороною досі триває.

У цьому контексті набуває першочерговості вирішення питання облаштування румунсько-українських транзитних переходів, що матиме позитивний вплив на розвиток туризму та рекреації.

Слід зазначити, що завдяки введенню в дію правил малого прикордонного руху значно поживається транскордонне культурне співробітництво та співробітництво у сфері національних меншин. Адже питання зв'язків з історичними батьківщинами є актуальним для всіх етнічних груп, а надто для етнічних груп, які проживають у прикордонній зоні. Важливо і те, щоб правила малого прикордонного руху були однакові по всьому периметру кордону Закарпаття та сусідніх держав Євросоюзу.

***Прямуючи до досягнення мети – безвізового режиму з Європейським Союзом – потрібно взяти низку заходів, насамперед, на державному рівні, зокрема [12]:***

- запровадити державне заохочення (стимулювання) працівників правоохоронних органів і контрольних служб за затримання контрабанди та порядок подальшого використання конфіскованого майна (товару) в інтересах матеріально-

технічного забезпечення підрозділів відповідних відомств, розбудови державного кордону та пунктів пропуску;

- запровадити на необхідний термін монополію держави на продаж за кордон матеріалів, реалізація яких може в максимально стислі терміни поповнити державну скарбницю;

- визначити механізм дійового контролю за транзитним перевезенням транспортних засобів і вантажів територією України. Визначити маршрути руху територією України транспортних засобів з транзитними вантажами;

- встановити порядок здійснення контролю за переміщенням і проставленням контрольних позначок проходження контрольних пунктів на території України;

- Кабінету Міністрів України виділити додаткові кошти для належного облаштування пунктів пропуску через державний кордон на напрямках найбільш інтенсивного потоку вантажів;

- уточнити та внести зміни до переліку пунктів пропуску через державний кордон, у тому числі для повітряного сполучення, за допомогою яких здійснюється перевезення військових і спеціальних вантажів та вантажів акцизної групи в разі їх ввезення, вивезення, транзиту;

- створити міжвідомчу базу даних про порушників законодавства із зазначенням установчих даних осіб, транспортних засобів, товароперевізників, товаровідправників, товаротримувачів, посередницьких структур і фірм, затриманих за контрабандну діяльність.

Таким чином, як альтернатива шенгенським або національним візам малий прикордонний рух сприятиме тому, щоб кордони Шенгенської зони не стали перешкодою для легальної торгівлі, а також регіональної співпраці між країнами-сусідами. Повторне введення в дію малого прикордонного руху між країнами ЄС і Україною служить подальшому розвитку добросусідських відносин між ними, підтримці соціальних, культурних, сімейних, економічних зв'язків між жителями прикордонних територій.



### Список використаних джерел

1. Національні меншини Закарпаття: цифри і факти. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakarpattya.net.ua/ukr-news-64717-Nacionalni-menshyny-Zakarpattya-cyfr-y-i-fakty>
2. Відомості Верховної Ради України від 07.03.2008 - 2008 р., № 10, стор. 312, стаття 97.
3. Закарпаття / Науково-популярне видання. – №3. – 2010-2011. – С. 62.
4. Оцінка наслідків розширення ЄС і прийняття Шенгенської угоди країнами Центральної та Східної Європи для України / Перспективні дослідження. – № 20, січень 2011. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/32/30/ps\\_ukr\\_200301\\_20.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/32/30/ps_ukr_200301_20.pdf)
5. Перемещаться по странам Шенгенской зоны станет сложнее. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://podrobnosti.ua/power/2011/05/13/769073.html>
6. Евросоюз начал рассыпаться: Швейцария уходит из Шенгенской зоны. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ua-reporter.com/novosti/103629>
7. ЕС в ближайшее время не либерализует визовый режим с Украиной?. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unian.net/rus/print/436024>
8. Европол выступил против упрощения визового режима с странами бывшего СССР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://for-ua.com/politics/2011/05/04/205012.html>
9. Худицький В. Місцевий прикордонний рух / «Дзеркало тижня. Україна» №10, 16 березня 2012, 20:05. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/ECONOMICS/mistseviy\\_prikordonniiy\\_ruh\\_u\\_serednomu\\_odin\\_uchasnik\\_malog\\_o\\_prikordonnogo\\_ruhu\\_peretinae\\_kordon\\_bl-98860.html](http://dt.ua/ECONOMICS/mistseviy_prikordonniiy_ruh_u_serednomu_odin_uchasnik_malog_o_prikordonnogo_ruhu_peretinae_kordon_bl-98860.html)
10. Угода про малий прикордонний рух зі Словаччиною потребує змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-reporter.com/novosti/100644>

11. *Угода про малий прикордонний рух зі Словаччиною потребує змін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua-reporter.com/novosti/100644>*

12. *Оцінка наслідків розширення ЄС і прийняття Шенгенської угоди країнами Центральної та Східної Європи для України / Перспективні дослідження. – № 20, січень 2011. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.icps.com.ua/files/articles/32/30/ps\\_ukr\\_200301\\_20.pdf](http://www.icps.com.ua/files/articles/32/30/ps_ukr_200301_20.pdf)*

*Dius N. Small border traffic in the system of regional development. This article investigates the problems and prospects of Ukraine's cross-border cooperation as a factor which contributes the acceleration of European integration. Based on the analysis of the main mechanisms of TBC, the role and place of local border traffic in the system of regional development are determined in the article.*

*Keywords: Ukraine, EU, European integration, cross-border cooperation, the region, the small border traffic.*

*Диус Н.А. Малое приграничное движение в системе регионального развития. В статье исследованы проблемы и перспективы развития трансграничного сотрудничества Украины как фактора, способствующего ускорению европейской интеграции. На основе анализа главных механизмов ТКС определены роль и место малого пограничного движения в системе регионального развития.*

*Ключевые слова: Украина, ЕС, евроинтеграция, трансграничное сотрудничество, регион, малое пограничное движение.*