

МІСЦЕВИЙ ПРИКОРДОННИЙ РУХ МІЖ УКРАЇНОЮ І КРАЇНАМИ-ЧЛЕНАМИ ЄС: НАСЛІДКИ ВПРОВАДЖЕННЯ

У статті аналізуються двосторонні угоди України про місцевий прикордонний рух з Угорщиною, Словаччиною і Польщею, а також їхній вплив на життя українських прикордонних територій.

Ключові слова: місцевий прикордонний рух, Європейський Союз.

В статье анализируются двусторонние соглашения Украины о местном приграничном движении с Венгрией, Словакией и Польшей, а также их влияние на жизнь украинских приграничных территорий.

Ключевые слова: местное приграничное движение, Европейский Союз.

In the article the author analyzes the bilateral Agreements of Ukraine on local border traffic with Hungary, Slovakia and Poland, as well as the agreements' influence on the lives of people in the Ukrainian border regions.

Key words: local border traffic, European Union.

Постановка проблеми. Виконуючи Державну цільову правоохоронну програму «Облаштування та реконструкція державного кордону» до 2015 р., а саме пункту щодо укладення угод про спрощений порядок перетинання державного кордону громадянами, що проживають у прикордонних районах [1], Українською державою укладено двосторонні угоди про місцевий прикордонний рух (далі МПР), зокрема з Угорщиною, Словаччиною і Польщею. З боку країн-членів Європейського Союзу зазначені угоди виконують функцію пом'якшення візового режиму, що існує, для мешканців прикордонних територій та національних меншин. Слід наголосити, що зазначені угоди, маючи відмінності як за змістом, так і щодо впровадження, по-різному впливають на життя українських громадян прикордонного регіону.

Аналіз досліджень і публікацій. Питання прикордонного руху між Україною і країнами-членами ЄС знаходиться у полі зору українських дослідників. Проблеми функціонування угоди зі Словаччиною описують С. Мітряєва [6] і Л. Олійник [9]. Угоду про прикордонний рух з Угорщиною аналізують І. Завгородня [7], О. Попович [10], Г. Стадник [11]. Переваги і недоліки для Української держави від угоди з Польщею досліджує В. Худицкий [14].

Метою даної статті є аналіз дій двосторонніх угод про місцевий прикордонний рух України з Угорщиною, Словаччиною і Польщею.

Виклад основного матеріалу. За визначенням, яке наводить С. Мітряєва, місцевий прикордонний рух є спеціальним режимом систематичного перетину кордону і перебування жителів прикордонних регіонів у визначеній прикордонній зоні сусідніх країн на підставі спеціального документу з метою родинного, соціально-культурного, туристично-оздоровчого, економічного, наукового спілкування [6, с. 2].

Запровадження режиму місцевого прикордонного руху між Україною та країнами-членами ЄС стало заходом Європейського Союзу у відповідь на введення Україною безвізового режиму для громадян країн ЄС у 2005 році. Визнаючи скасування візового режиму для українських громадян як довготривалу перспективу, Європейський Союз прагнув пом'якшити для жителів прикордонних територій негативні наслідки запровадження візового режиму після приєднання до ЄС країн-сусідів України. Збереження і розвиток родинних, соціальних, економічних і культурних зв'язків стало метою запровадження місцевого прикордонного руху.

Правовим підґрунтям для укладення Угод про МПР між Україною та країнами-сусідами, які входять до ЄС, була Постанова Європейського парламенту та Ради ЄС (Regulation (EC)) № 1931/2006 від 20 грудня 2006 року, яка встановлювала правила місцевого прикордонного руху на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів ЄС та вносила зміни до положень Шенгенської конвенції. Напрацювання щодо МПР містяться також в угодах про співробітництво між Україною та країнами ЄС, у яких проголошуються наміри розвивати транскордонне співробітництво [6, с. 3].

Угода між Україною та Європейським співтовариством про спрощення оформлення віз містить Політичну декларацію стосовно МПР. Зокрема Угорщина, Словаччина, Польща та Румунія заявили про своє бажання розпочати переговори стосовно укладання двосторонніх угод з Україною з метою імплементації режиму місцевого прикордонного руху.

Перша угода про місцевий прикордонний рух була підписана Україною з Угорщиною 18 вересня 2007 р. (Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикор-

донного руху) і набула чинності для української сторони 11 січня 2008 р. [3]. Угода, дія якої розповсюджується на 382 населених пункти в Україні і 244 населених пункти на території Угорщини, надає власникам дозволу на МПП право на багаторазовий в'їзд та безперервне перебування не довше 90 днів у прикордонній зоні іншої держави в радіусі 50 км із соціальних, культурних, сімейних причин або обґрунтованих економічних причин, які не вважаються прибутковою діяльністю. Вартість збору на видання дозволу складає 20 євро, а термін розгляду заяви становить 30 днів. Із 5 вересня 2011 р. розпочалося видання дозволів нового зрізця, які містять біометричні данні власників (цифрове фото і відбитки пальців) [10].

Експерти зазначають, що вагомою причиною підписання Угорщиною Угоди з Україною стало проживання на Закарпатті понад 140 тис. етнічних угорців, а розширення прикордонної зони фактично до 65 км і включення до неї угорського міста Ниредьгаза, яке має найближчі до українського кордону супермаркети великих мереж і рекреаційні заклади, зробило МПП економічно виправданим для Угорщини [7, с. 44].

У перші роки дії Угоди про МПП Угорщина вважалась рекордсменом у видачі дозволів. Так, у 2008-2009 роках ужгородське та берегівське консульства Угорщини видали українцям майже 54 тис. дозволів на місцевий прикордонний рух [7, с. 44]. У 2010 році експерти фіксували активність на прикордонні з Угорщиною і, крім економічних причин, пояснювали таке поживлення бажанням українців отримати громадянство сусідньої країни тим, що з початку року в Угорщині почав діяти закон про подвійне громадянство [11]. Станом на 1 серпня 2010 р. консульськими установами Угорської Республіки було видано 62029 дозволів на МПП [6, с. 6].

Результати моніторингу видачі дозволів на МПП Генеральними консульствами Угорської Республіки в м. Ужгород та м. Берегове у червні-серпні 2011 року показали 100 % задоволення клопотань респондентів і потребу в мінімальній кількості документів для отримання дозволу (анкета, паспорт, довідка про реєстрацію). При цьому більшість респондентів (75 % і 72,5 % відповідно) сплатили за дозвіл 20 євро. Майже всі респонденти (97,5 % та 100% відповідно) процедурою отримання дозволів на МПП були задоволені [5].

Угода між Україною та Словацькою Республікою про місцевий прикордонний рух набрала чинності 27 вересня 2008 р. (підписана 30 травня 2008 р.) [4] і стосувалась 280 населених пунктів на території України і 299 населених пунктів п'ятьох округів Словаччини. Угода надавала право до 30 днів безперервно перебувати у прикордонній зоні іншої держави-учасниці Угоди (радіусом до 30 км) з соціальних, культурних, родинних або обґрунтованих економічних причин і забороняла прибуткову діяльність. Передбачався збір на адміністративні витрати розміром 20 євро.

На жаль, дія Угоди на кінець 2010 року оцінювалась українськими експертами як «неефективна і проблемна» [9]. У 2008-2009 рр. консульство Словаччини в Україні видало лише 796 дозволів на МПП. Станом на

1 серпня 2010 р. кількість виданих дозволів становила 1132 за весь період фактичного застосування цього інструменту [6, с. 6]. Крім того результати моніторингу видачі дозволів на МПП Генеральним консульством Словацької Республіки в м. Ужгород, проведеного в липні-серпні 2010 р. Регіональним філіалом Національного інституту стратегічних досліджень та Центром стратегічного партнерства, показали, що головним чином дозвіл на МПП є затребуваним серед пільгових категорій (75 % респондентів), які отримують його безкоштовно (пенсіонери старше 60 років, діти до 15 років) [6, с. 8].

Низькі показники видачі дозволів пояснюються складним процесом їх отримання у порівнянні, наприклад, з Угорщиною, оскільки вимагалась велика кількість документів, серед яких запрошення або підтвердження родинних стосунків, пояснення мети подорожі [7, с. 45], а також переклад документів словацькою мовою. Крім того, рішення про видання дозволів приймає не консульство, а Поліцейське бюро у справах кордонів та іноземців Міністерства внутрішніх справ Словаччини, що значно збільшує термін очікування на дозвіл.

Таким чином, процес отримання дозволу на місцевий прикордонний рух визнавався експертами складнішим і тривалішим ніж при оформленні шенгенської візи [6, с. 9]. Відмічали це й заявники. Більшість респондентів (81,2 %) моніторингу видачі дозволів на МПП Генеральним консульством Словацької Республіки в м. Ужгороді висловили необхідність у спрощенні процедури отримання дозволу [6, с. 8].

Зміни до Угоди про місцевий прикордонний рух зі Словаччиною, які набули чинності з 29 грудня 2011 року, дещо змінили ситуацію на краще. Так, запроваджено збільшення терміну безперервного перебування громадян обох країн у прикордонних зонах держав з 30 до 90 днів протягом 180 днів, скасовано плату за дозвіл на МПП, а також зменшено термін розгляду заяв громадян про оформлення зазначених дозволів з 60 до 30 днів [8].

Останні три роки значний вплив на економічне життя мешканців західних областей України, які межують з Польщею, має Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про правила місцевого прикордонного руху, що набула чинності з 1 липня 2009 р. (підписана 28 березня 2008 р.) [2]. Про це свідчить кількість отриманих дозволів українськими громадянами. На початку 2012 року Генеральне консульство Польщі у Львові святкувало надання 75-тисячного дозволу на перетин кордону в межах зазначеної Угоди [14, с. 10]. За 2011 рік за дозволами звернулось понад 37 тис. українців (з них отримали дозвіл 31 тис.). Проте польська сторона прагне покращити кількісні показники і різницю у 6 тисяч між поданими заявами і отриманими дозволами пояснює тривалим процесом обробки документів, що триває два місяці [12].

Крім можливостей подорожувати і відвідувати родичів без віз у межах 30-кілометрової зони, куди увійшли 16 районів Закарпатської і Львівської областей, а також 12 уїздів Підкарпатського і Люблінського воєводств, Угода надає право займатися прикордонною торгівлею. Враховуючи те, що прикордонні зони є

депресивними і мають високий рівень безробіття, прикордонна торгівля є чи не єдиною можливістю заробітку для населення. За приблизними підрахунками за один перетин кордону задіяна у прикордонній торгівлі людина заробляє від 20 до 50 доларів [14, с. 10].

Інтенсивність перетину українсько-польського кордону українськими громадянами вражає. Так, за 2011 рік за посвідченням учасника МПР кордон перетнули більше 5 млн. українців [14, с. 10]. За даними начальника пункту пропуску «Корчова» Р. Рогоса, 50 % громадян України, які перетинають українсько-польський кордон у ПП «Краківець-Корчова», є власниками посвідчення малого прикордонного руху [16].

Підтверджує тенденцію й дослідження Польської прикордонної служби у квітні 2011 року, яке виявило, що в межах МПР громадяни України перетинають кордон із Польщею в середньому по 10-11 разів на місяць. Наприклад, у пункті пропуску «Хребенне-Рава-Руська» (Львівська область) за місяць, коли проводилось дослідження, зафіксовано понад 60 тис. перетинів кордону майже 6 тисячами власників дозволів МПР. У пункті пропуску Медика-Шегині (Львівська область) майже 140 тис. разів кордон перетнули приблизно 13 тисяч учасників малого прикордонного руху. На даному пункті пропуску прикордонниками зафіксовано рекорд - 139 перетинів за місяць однією людиною, зокрема 11 разів за одну добу [13].

Експерти зазначають, що дія угод про місцевий прикордонний рух із країнами-членами ЄС значно пошавила пасажиропотік на західній ділянці кордону. Так, упродовж 2010 року західну ділянку кордону перетнуло 23,5 млн осіб, що на 1,5 млн більше ніж у 2009 році. При цьому, кількість українців, які перетинали кордон у 2010 році зросла на 22 %. Спостерігається активна видача посвідчень МПР консульствами європейських країн, що межують з Україною, і активізація човникового бізнесу [11].

Активність учасників місцевого прикордонного руху позначається на швидкості проходження кордону з країнами-членами ЄС. Так, наприклад, повна реконструкція пункту пропуску «Рава-Руська» на українсько-польському кордоні й підвищена інтенсивність оформлення транспортних засобів не сприяли зменшенню

черг на кордоні. За даними аналізу, проведеним відділом прикордонної служби «Рава-Руська» та Львівським прикордонним загonom, близько 90 % подорожуючих у чергах є учасниками малого прикордонного руху, які відвідують Польщу з приватними, бізнесовими чи іншими цілями [15].

Висновки. МПР грає важливу роль перед усім у житті прикордонних регіонів України, оскільки громадяни Угорщини, Словаччини і Польщі користуються безвізовим режимом з нашою державою. Крім того, що МПР надає можливість підтримувати родинні зв'язки і годув мешканців прикордонних районів, він має певні негативні процеси, перед усім розвиток контрабанди. У результаті відсутності законодавчого врегулювання, прикордонна торгівля не оподатковується, а отже, відсутні сплати до Державного бюджету, пенсійного фонду, у розвиток соціальної сфери. Крім того, молодь, задіяна у прикордонній торгівлі, не набуває освіти і спеціальність, тим самим позбавляючи себе професійного зростання. Від переорієнтації населення на торгівлю страждають місцеві підприємства, які відчувають брак робітників. У довготривалій перспективі, на час, коли припиниться прикордонна торгівля, місцева інфраструктура і підприємства можуть бути вже зруйновані.

Однак для представників національних меншин, які мешкають на території України і які підпадають під дію угод, місцевий прикордонний рух надає можливість підтримувати родинні зв'язки за межами України, задовольняти мовні, культурні й освітні потреби.

Із точки зору державної етнопольітичної політики підписання Україною відповідних угод про місцевий прикордонний рух сприяє виконанню міжнародних зобов'язань щодо захисту прав представників національних меншин, які, зокрема, викладені у Рамковій конвенції Ради Європи про захист національних меншин (статті 17, 18), яку Українська держава ратифікувала 9 грудня 1997 р. Крім того, угоди про МПР сприяють виконанню положень Закону України про «Про національні меншини в Україні», а саме щодо захисту прав і інтересів національних меншин, які мешкають на території України (ст. 15), а також щодо розвитку міжнародного співробітництва у зазначеній сфері (ст. 17).

ЛІТЕРАТУРА

1. Про затвердження Державної цільової правоохоронної програми «Облаштування та реконструкція державного кордону на період до 2015 року» : Постанова Кабінету Міністрів України» від 13 червня 2007 р. № 831 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=831-2007-%EF>.
2. Про затвердження договорів між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща щодо правил місцевого прикордонного руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 139 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/139-2009-%D0%BF>.
3. Про затвердження Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Угорської Республіки про правила місцевого прикордонного руху : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2007 р. № 1316 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1316-2007-%D0%BF>.
4. Про затвердження Угоди між Україною та Словачкою Республікою про місцевий прикордонний рух : Указ Президента України від 6 серпня 2008 р. № 697 [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/703_076.
5. Візова політика Угорщини та Словаччини в консульських установах на території Закарпатської області (III-й етап) : Аналітичний звіт. 2009. – 88 с. [Електронний ресурс] // Національний інститут стратегічних досліджень: офіц. веб-сайт. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/Table/Uzh2092009/index.htm>.
6. Мітряєва С. Місцевий прикордонний рух: щодо модифікації угоди між Україною і Словаччиною : Експертно-аналітичний матеріал [Електронний ресурс] / Світлана Мітряєва. – Ужгород, 2010. – 13 с. – Режим доступу : <http://zakgromrada.org.ua/materials/mitryaeva.pdf>.
7. Завгородня І. По сусідству з ЄС / Інша Завгородня // Український тиждень. – 2010. – № 29 (142). – 16-22 липня. – С. 42–45.

8. Збільшено термін безперервного перебування у прикордонних зонах України та Словаччини [Електронний ресурс] // Закарпаття онлайн. – 2012. – 3 січня. – Режим доступу : <http://zakarpattia.net.ua/News/91412-Zbilsheno-termin-bezpereravno-perebuвання-u-ryukordonnykh-zonakh-Ukrainy-ta-Slovachchynu>.
9. Олійник Л. Процедура оформлення дозволів на місцевий прикордонний рух добре працює в консульствах Угорщини, тоді як в Генконсульстві Словаччини вона залишається проблемною [Електронний ресурс] / Людмила Олійник // Європа без бар'єрів. – 2010. – 22 листопада. – Режим доступу : http://novisa.com.ua/ua/interview/?interview_id=56.
10. Попович О. Дозволи малого прикордонного руху в Урорщину містять біометричні данні [Електронний ресурс] / Олександр Попович // Mukachevo.net. – 2011. – 26 серпня. – Режим доступу : <http://www.mukachevo.net.ua/News/view/45162>.
11. Стадник Г. Українці стали активніше перетинати західний кордон [Електронний ресурс] / Галина Стадник // Європа без бар'єрів. – 2011. – 10 лютого. – Режим доступу : http://novisa.com.ua/ua/interview/?interview_id=58.
12. Торік понад 37 тис. українців стали учасниками малого прикордонного руху [Електронний ресурс]. // Львівський портал. – 2012. – 7 лютого. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2012/02/07/092100.html>.
13. Українці ходять через кордон з Польщею раз на три дні [Електронний ресурс]. // УНІАН. – 2012. – 9 березня. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/news/490844-ukrajintsi-hodyat-cherez-kordon-z-polscheyu-raz-na-tri-dni.html>.
14. Худицкий В. Местное пограничное движение / Василий Худицкий // Зеркало недели. Украина. – 2012. – № 10 (58). – 17 марта. – С. 10.
15. Черги на кордоні у «Рава-Руській» створюють учасники малого прикордонного руху [Електронний ресурс]. // Львівський портал. – 2012. – 23 березня. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2012/03/23/164004.html>.
16. 50 % подорожуючих до Польщі є учасниками малого прикордонного руху [Електронний ресурс] // Львівський портал. – 2011. – 25 березня. – Режим доступу : <http://portal.lviv.ua/news/2011/03/25/175702.html>.

Рецензенти: **Шевчук О.В.**, д.політ.н, професор;
Славко Т. О., к.політ.н., доцент.

© Гнатюк Т. О., 2012

Дата надходження статті до редколегії 08.11.2012 р.

ГНАТЮК Тетяна Олегівна – здобувач Інституту політичних та етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, м. Київ.

Коло наукових інтересів: міграційна політика України та країн Європейського Союзу, інтеграція іммігрантів.