

УДК 393.3

**Б. Брунс, Ю. Миггельбринг**

## **ВОСТОЧНАЯ ГРАНИЦА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ**

Эта статья была написана в процессе работы над научным исследованием на тему «География в границах европейского союза», осуществлявшегося на базе Института географии имени Лейбница в Лейпциге (Германия) в сотрудничестве с отделом регионального развития и планирования. Над проектом работали: доктор Беттина Брунс (dr Bettina Bruns), доктор Юдит Миггельбринг (dr Judith Miggelbring), доктор Сабине Цильмер (dr Sabine Zillmer), дипломированный культуролог Хельга Цихнер (Helga Zichner), дипломированный географ Кристин Мюллер (Kristine Müller), а также Андреас Вуст (Dipl.-Pol. Andreas Wust). Авторы статьи акцентируют внимание на проблемах трансграничного сотрудничества, особенно между странами Европейского Союза, расположенными на восточной границе этой структуры, и государствами, которые не входят в эту организацию.

### **Введение**

Внешняя граница Европейского Союза (ЕС) подвергается постоянным изменениям. По меньшей мере, сейчас наблюдаются три процесса. Во-первых, смещение внешней границы благодаря расширению ЕС за счет заключения Шенгенского соглашения с такими странами, как Румыния, Болгария и Польша. Во-вторых, приграничная политика благодаря Шенгенскому соглашению постепенно стала составной частью общей политики стран ЕС, и соответствующая регламентация трансграничных отношений приобрела форму двусторонних контактов между национальными государствами. И в-третьих, изменилась сама граница, преимущественно под влиянием такого фактора, как нелегальная иммиграция, что требует мер по предотвращению опасности организованной преступности и терроризма. Сюда же относится вопрос иммиграции квалифицированных рабочих и служащих [8]. Таким образом, усиление внутреннего объединения союза государств сопровождается возрастающей строгостью пограничного режима, что отражается на контактах жителей сопредельных государств в нарастающей степени.

Вследствие этого соответствующие национальные границы, которые сегодня находятся в восточной части ЕС, за минувшие годы также претерпели частичные изменения (рисунки 1).

С постепенным увеличением Шенгенского пространства Европейский Союз укоряет гомогенизацию своей внешней границы, что связано с установлением единой системы контроля и наблюдения. Она всё более развивается по принципу «smart border» (англ.: интенсивная граница) [1, р. 95], на которой одновременно осуществляется так называемое «включение» и «исключение», например: процесс становления границы как «security barrier» (англ.: барьер безопасности), продвижение такой либеральной функции как «efficient economic bridge» (англ.: эффективный экономический мост) [1, р. 96]. Такое положение повлияло на деятельность множества людей, для которых пересечение государственной границы важно не только для сохранения своей экономической деятельности, но также часто является гарантией получения средств к существованию. Это, преимущественно, относится к предпринимательской деятельности, которая осуществляется мелкими торговцами в приграничных регионах. В данной статье выделяются, прежде всего, приграничные связи таких стран, как Финляндия и Россия, Польша, Беларусь, Польша и Украина, Румыния и Украина. Основное внимание было уделено анализу экономической деятельности, которая сопряжена с потребностью перемещения из одной страны в другую на различных участках внешней границы Европей-

ского союза. Для характеристики обозначенных процессов в статье использованы эмпирические данные, полученные в результате изучения трансграничных перемещений.

Исследование началось весной 2008 года на польско-белорусской границе практически сразу после того, как с 21 декабря 2007 года Польша официально стала полноправным членом Шенгенского союза.

Очевидно, что субъекты различных видов экономической деятельности должны реагировать на те изменения, которые произошли в отношении пассажирского движения и торговых операций, и свою хозяйственную деятельность, касающуюся перемещений через границу, необходимо в изменившихся условиях организовывать по-новому.

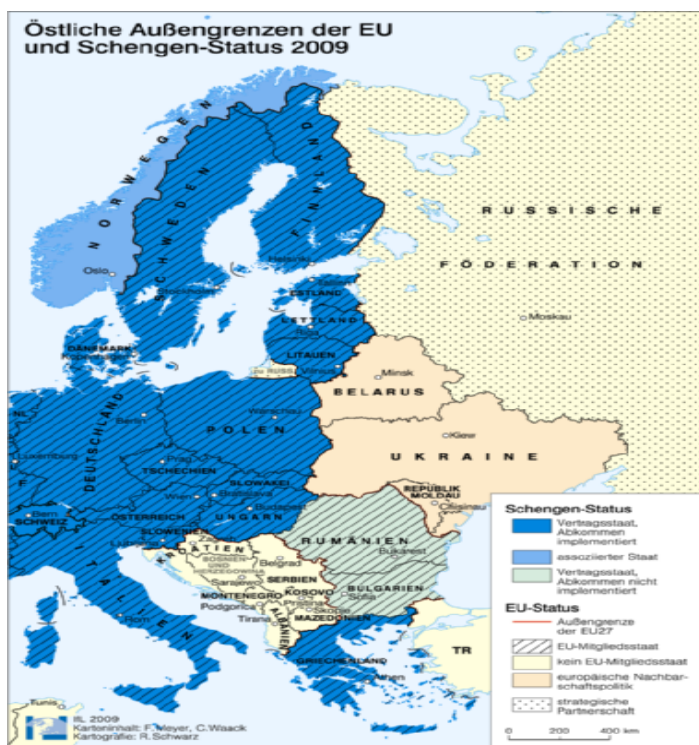


Рисунок 1 – Восточная внешняя граница ЕС и территория стран Шенгенского соглашения с изменениями от 21 декабря 2007 года

Один из наиболее важных вопросов исследования был сформулирован в следующем варианте: «Как отреагировали субъекты трансграничной деятельности – предприниматели и мелкие торговцы – на изменения пограничного режима в своей деятельности и какие из этих изменений стали наиболее существенными?» Этот вопрос изучался посредством групповой дискуссии, наблюдений и экспериментальных интервью.

При исследовании повседневной практики пересечения границы ставилась задача изучения непосредственной эффективности внешней границы ЕС, потому что конкретное её «значение», которое граница имеет в отношении различных форм деятельности, обнаруживается лишь только в процессе её непосредственного «использования». Под «использованием» подразумевается следующее: при пересечении границы субъекты трансграничной деятельности попадают под воздействие государственных функциональных институтов (например, таможня и пограничная служба), которые несут ответственность за соблюдение пограничного режима и правил пограничного контроля. В связи с частыми изменениями условий пересечения границы снова и снова возникают новые требования относительно торговли. Под «использованием» понимается также и то, что субъекты хозяйствования должны решить, как часто, с какими товарами и т.д.

они будут пересекать границу и какие решения примут, чтобы занятие этим бизнесом было рентабельным. Пересечение границы относится при этом к комплексной экономической деятельности, которая, в соответствии с теми изменениями, что происходят в сфере международных отношений, вновь и вновь должна становиться по-новому организованной и договорной.

Таким образом, на основании представлений авторов статьи о важных изменениях режима функционирования внешней границы ЕС более подробно проанализируем примеры из увиденной нами действительности, например, в отношении пересечения границы субъектами экономической деятельности.

### **Границы европейского проекта**

Европейский союз, прежде всего как межгосударственный, развивающийся и общественно значимый проект, содействует свободному переходу общей границы для всех граждан стран-участниц Шенгенского пространства и, в том числе, способствует свободным торговым отношениям и отношениям в сфере услуг. Одновременно должны быть предотвращены нежелательные и бесконтрольные переходы границ, в особенности стихийная иммиграция [2]. Постоянный перенос внешней границы (например, в результате вхождения в ЕС Румынии и Болгарии) и распространение Шенгенского договора на новые государства (например, на территорию Польши) предполагают к тому же постоянные изменения в деятельности и качестве функционирования самих границ, что приводит к изменениям пограничного режима с важными экономическими и социальными последствиями для приграничных регионов. Следует отметить, что территория нынешней восточной внешней границы ЕС до 1991 года проходила по линии отношений с Советским Союзом и с того времени уже неоднократно подвергалась модификациям под влиянием изменений принципов деятельности пограничного режима.

То, что границы после распада СССР стали более проницаемы, привело к последующим ограничениям возможностей въезда в страны ЕС вследствие действия Шенгенского соглашения, которое проявляется, прежде всего, в увеличении оплат за визы. Если ранее одноразовая виза в Польшу после её вхождения в ЕС стоила для белорусов в пределах 6 долларов, то после подписания Польшей Шенгенского соглашения цена на польскую национальную визу поднялась до 30 долларов, а стоимость шенгенской визы для граждан Беларуси составила 60 долларов.

В таком случае, какие значимые эффекты внешней границы ЕС проявились и проявляются в повседневной деятельности, насколько важными они могут быть для качества пространственно сформированного «социологического факта» [7, с. 23], если эта деятельность раскрывается не на основе чистого анализа, который имеет отношение к геополитическому анализу, структуре, символизации и существенно содействуют формированию и засвидетельствованию пограничного режима [5, с. 261]?

Более того, проявляется необходимость приближения к границе как к социально производимому пространству, которое создаётся конкретным процессом договорённостей. Здесь учитываются возможные элементы неопределённости, которые возникают, когда в ходе пересечения границы встречаются один за другим путешественники и представители пограничного режима в рамках непосредственного социального взаимодействия, и при этом происходит индивидуальное преобразование (изменение) пограничных распоряжений. На этот аспект следует обратить особое внимание. Речь идёт о том, чтобы показать, как супранациональное стремление к гомогенизации со стороны ЕС воздействует на экономическую практику пограничного перехода и как субъекты экономической деятельности приспособляются к изменяющимся условиям. При этом рамки экономической практики перехода границы формируются не только основанными на нормах ЕС механизмами регулирования, но и на национальными законами. Разу-

меется, если бы на этом месте учитывался исключительно пограничный режим ЕС, то желаемая супранациональная гомогенизация пограничного режима могла бы выглядеть более понятно.

### **Пограничный режим и субъекты экономической деятельности**

В процессе эмпирических исследований на четырёх пограничных участках восточной внешней границы ЕС подробно исследовались те усилия и способы, которые требуются для пересечения границы от мелких торговцев и предпринимателей. Они выражали различную реакцию на определённые типовые требования, которые выступали в качестве регуляторов пограничного режима ЕС. Ниже на примере нескольких важнейших требований фиксируется внимание на следующих аспектах, которые связаны с пересечением внешней границы Европейского Союза:

- выдача визы ЕС;
- ограничение импорта в ЕС;
- несоблюдение пограничного режима.

Чтобы въехать в ЕС из третьих стран, существует условие в виде легитимной визы. В ходе гомогенизации пограничного режима ЕС Шенгенское соглашение является действительным для всех стран-участниц, за исключением Румынии и Болгарии. При этом для Румынии и Болгарии решается вопрос об относительно унифицированном положении по пошлинам для оформления как для шенгенской, так и национальной визы. Для граждан тех государств, с которыми были заключены договора об облегченных условияхна въезд, шенгенская виза стоит 35 евро, а граждане стран, с которыми не было двухсторонних соглашений, как, например Беларусь, за шенгенскую визу платят 60 евро. Оплата за одну такую визу в несколько раз выше, чем оплата, которая действовала прежде при открытии национальной визы в страны ЕС. Ситуация такова, что визовое обязательство при въезде в страну ЕС, а также в страну Шенгенского соглашения связано с высокой оплатой для жителей других стран. Как это повлияло на возможности экономической деятельности и пересечение границы субъектами хозяйствования? Какова была реакция на эти новации со стороны мелких торговцев и предпринимателей?

Изначально бросается в глаза всеобщее недовольство визовым обязательством и бюрократическими действиями чиновников при выдаче виз, для получения которых требуются больших временные затраты. Вот что рассказали два украинских коммерсанта:

**Антон:** Чтобы получить визу, нужно ехать в Черновцы за 250 км.

**Даниель:** Во-первых, не у всех есть так много денег. Поездка туда и обратно стоит 120 гривен, 60 гривен – однократная поездка на автобусе. Плюс 55 долларов, которые нужно заплатить за визу, плюс приглашение с другой стороны, которое необходимо получить из Румынии.

**Даниель:** Потом нужно опять собираться в дорогу и снова идти туда, всё персонально.

**Интервьюер:** Персонально подавать и персонально забирать?

**Антон:** Сейчас нужно делать визу персонально, никого нельзя попросить.

Получается, чтобы получить возможность пересечь границу, мелкие торговцы и предприниматели должны решить ряд предшествующих получению виз проблем. В Интернете можно узнать, что визовый отдел финского консульства в Петрозаводске, где граждане России ходатайствуют о получении одноразовой визы в Финляндию, весной 2008 года был часто перегружен. В интервью с одной из сотрудниц, которая работает в консульстве, мы узнали, что само здание консульского отдела в Петрозаводске находится в очень плохом состоянии, и оно не было переоборудовано с учетом постоянно растущего притока заявлений весной 2008 года. Накопилось большое количество ходатайств, и длительное время они просто не могли быть обработаны.

Каким образом в таком случае субъекты экономической деятельности должны были вести свой бизнес в этих неблагоприятных условиях, если и дальше они желали продолжать свои дела, связанные с необходимостью пересечением границы?

**Интервьюер:** Как смогли бы Вы описать ситуацию выдачи виз в мае, например, для лиц, которые в этом месяце или незадолго до этого ходатайствовали о визе?

**Пирио:** Ну, тогда они должны были ждать несколько месяцев.

**Интервьюер:** Несколько месяцев?

**Пирио:** Да.

**Интервьюер:** Ну, хорошо, а если вы хотели поехать в Финляндию летом?

**Пирио:** Ну да, тогда должны были менять свои планы...

Для лиц, интересующих нас, это практически означало закрытие границы. Пример финско-российской границы отчётливо показывает, что нужен не только гомогенный разработанный пограничный режим, но и локальные изменения режима. Речь идёт о влиянии возможности получения визы и пересечения границы на местное население, постоянно проживающее в данном регионе. Хотя в то же самое время можно подать официальное заявление на шенгенскую визу, однако получение её может растянуться на несколько месяцев. В такой ситуации мелкий торговец или предприниматель на границе с российской стороны полностью бессилен и должен просчитать другие варианты своей деятельности.

Другой пример реакции на визовое обязательство для жителей третьих государств при въезде в страны-участницы Шенгенского соглашения. После вхождения Польши в Шенгенскую зону условия предпринимательской деятельности для лиц, которые являются гражданами Беларуси и сотрудничают с польскими фирмами, кардинально изменились из-за повышения стоимости виз. Для многих коммерсантов это означало конец их деловой деятельности или вынуждало к территориальной переориентации в восточном направлении на рынки России и Украины.

Так поступила и Антонина, белорусская коммерсантка. Она очень сожалеет, что лишь только из-за повышения стоимости визы больше не может ездить в Польшу на закупки товаров, хотя её клиенты очень ценили качество польских изделий, и поэтому изготовленный в Польше продукт легко раскупался. С тех пор Антонина ездит за покупками через две недели на Украину или, реже, в Москву. Поездки в Москву имеют своё преимущество: благодаря таможенному соглашению между Россией и Беларусью отпадает необходимость платить таможенную пошлину. Однако есть и обратная сторона – большое расстояние, на которое затрачивается много времени.

Некоторые субъекты хозяйствования бессильны противостоять изменениям пограничного режима, и, таким образом, они должны полностью прекратить свою экономическую деятельность на этой границе и вынуждены находить другие, в итоге, более длительные пути, чтобы обеспечить своё существование, которое ранее основывалось на доходе от этой границы.

Важным аспектом трансграничной деятельности является постановление ЕС на ввоз товара. Если ранее в союз государств разрешалось провозить одному человеку 200 сигарет и 2 литра высокоградусного алкоголя, то после принятия директивы Совета ЕС 2007/74/WE от 20.12.2007 года некоторые страны-участницы разрешают провозить только 40 сигарет и 1 литр алкоголя [6]. В первую очередь, эти изменения напрямую коснулись коммерсантов, так как, в конце концов, была затронута преимущественно их сфера деятельности. Как же они отреагировали на это?

На примере румынских коммерсантов было видно, как они по-разному реагируют на существующие запреты. Получается, что установленная ранее легальная закупочная цена на сигареты более невыгодна и шансы на получение дохода значительно уменьшились. Чтобы сохранить свой бизнес в условиях увеличившихся трудностей и

риска, румыны внимательно изучают сотрудников дежурных смен на границе, методику их работы, а часть контрабандных сигарет нередко прячут под нижним бельём. Таким образом, реакция на ужесточение таможенных правил приводит к тому, что при пересечении границы используются так называемые «зелёные коридоры», т.е. происходит перемещение торговой деятельности в деятельность контрабандную. Кроме того, в результате изменений на границе торговцы закупают большее количество блоков сигарет, которые затем при прохождении границы и таможни распределяются среди своих коллег и знакомых. Благодаря этому перевозка товара остаётся легальной, и поэтому никому не надо платить никаких взяток.

Подобные способы реакции на изменение ограничений ввоза товаров в страны Европейского союза указывают на то, что когда какое-то определённое правило начинает трактоваться иначе, а коммерсанты выказывают предпочтение выбранной дежурной смене, то это свидетельствует о том, что контроль на границе выполняется не всегда одинаково. В качестве дополнения можно также отметить, что субъекты экономической деятельности при пересечении границы по-разному ориентируются на соответствующие региональные контексты в вопросах удовлетворения своих потребностей несмотря на общее ухудшение условий для своего бизнеса.

Противоположностью в стремлении к гомогенизации пограничного режима стран Европейского союза часто является конкретное осуществление предписаний, которые регулируют переход границы. Интранспоранция (непрозрачность) принципа работы органов контроля, с точки зрения лиц, пересекающих границу, становится актуальной прежде всего тогда, когда в точности неизвестно, сколько времени необходимо будет провести в очереди на пограничный и таможенный досмотр в пунктах пересечения границы, а это порой может длиться десять и более часов.

Чтобы уменьшить время ожидания и каким-то образом избежать очередей на границе, часто используется своё собственное влияние и возможности, а также неформальные связи, благодаря которым можно получить соответствующие документы, которые содействуют быстрому переходу через границу. Вот как это происходит на украинской границе:

**Константин:** К примеру, у коммерсанта есть связи с представителями властей, в этом случае он может составить письмо на основе деловой необходимости, и оно будет отправлено в особом порядке. Это письмо может быть подписано даже двумя лицами: одним – с украинской таможни, другим – с польской...

**Денис:** Ну да, если только оно кому-нибудь нужно...

**Константин:** Это для тех, кто ездит каждый день туда и обратно, кто ездит постоянно. У того, кто ездит один раз в месяц, могут возникнуть проблемы в получении такого письма.

Другая реакция на неопределенность времени ожидания состоит в усилении сократить расходы на транспортировку товаров через границу. Организационная структура приспособляется таким образом к внешним условиям, пытается уменьшить этим эффект неуверенности при организации транспортировки.

**Юси:** И так мало-помалу становится меньше средств транспорта, сейчас есть только одно.

**Интервьюер:** ???

**Юси:** А я езжу сама. И иногда бывает так, что можно проторчать в очереди 8 часов.

**Интервьюер:** ???

**Юси:** Ничего другого не остаётся. Например, когда водитель просто сидит в машине, то это обходится от 10 до 20 евро в час и плюс ещё другие издержки, и ничего другого при этом не выходит.

Реакции на изменения пограничного режима показывают значение социальных связей для органов контроля и лиц, пересекающих границу. В тот момент, когда идет

обсуждение договорённостей, гомогенизация пограничного режима отменяется, и благодаря социальному взаимодействию между проверяющим и проверяемым происходит индивидуальное изменение пограничных регламентаций.

### Выводы

Ввиду различных целей непосредственного использования границы, частично подвергается сомнению гомогенная сила порядка пограничного режима внешней границы Европейского союза. В зависимости от разнообразных локальных условий, которые зачастую бывают противоречивыми, впрочем, как и свобода действий, которая предоставляется лицам на основании их собственного, дающего власть, положения, возникает практика по изменению различного рода форм пограничного регулирования.

Некоторые из лиц на основании своего положения (например, владелец бизнеса или участник хорошо работающей системы связей) используют большую свободу действий, и их переход через границу организуется независимо от внешних условий. Другие лица всё же должны приспособлять свою деятельность, которая обеспечивает уверенность в завтрашнем дне, к заданной для них служебными структурами ситуации и условиям. Им остаётся лишь право выбрать иной переход границы или попробовать избежать какой-то определённой смены на таможне и т.п. Таким образом, для торговли можно из благоприятной ситуации извлечь выгоду, которая зависит от пересечения границы. Разумеется, многие другие граждане должны иметь в виду, что в очереди на пограничный и таможенный контроль они могут провести неопределённое время и что у них почти нет никакого влияния на внешние обстоятельства. В некоторых случаях рассматриваемые нами лица настолько бессильны перед условиями пограничного режима, что вынуждены полностью отказываться от того пункта пересечения границы, с которым ранее связывали свои надежды на получение средств к существованию.

Рассматриваемые в этих примерах люди, собственно говоря, не являются знаковыми фигурами и не находятся в центре дискуссий и решений в политической сфере по формированию единой внешней границы Европейского Союза. Однако это именно те люди, которые в своей повседневной жизни обращаются к границе, ощущают на себе те изменения, которые там происходят, и организуют свою деятельность под влиянием актуальных правил и рекомендаций. Реальность пограничного режима Европейского союза для этих людей проявляется в том, что они наиболее остро воспринимают текущие изменения. В результате можно констатировать, что необходим анализ именно этой микросферы, чтобы понять, как могут складываться отношения между политически желаемой (территориально базируемой) гомогенизацией и действительной локальной ориентацией рынка.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Andreas, P. Redrawing the line / P. Andreas // *International Security*. – 2003. – № 28(2). – P. 78–111.
2. Busch, H. Vertiefen, Erweitern, Verfassung ... Wo steht die Innen- und Justizpolitik der EU? / H. Busch // *Bürgerrechte & Polizei/CILIP*. – 2002. – № 73(3/2002). – S. 6–9.
3. Jahn, S. Die Europäische Grenzschutzagentur / S. Jahn // *Die Polizei*. – 2006. – № 97(6). – S. 207–211.
4. Laitinen, K. Post-Cold War Security Borders: A Conceptual Approach / K. Laitinen // *Routing Borders Between Territories, Discourses and Practices*. E. Berg & H. Van Houtum (Eds.). – Aldershot, Burlington: Ashgate, 2003. – P. 13–34.
5. Reuber, P., Festung Europa. Grenzen im Zeitalter der Globalisierung / P. Reuber., G. Wolkersdorfer // *Berichte zur deutschen Landeskunde*. – 2005. – № 79(2/3). – S. 253–263.

6. Richtlinie 2007/74/EG des Rates über die Befreiung der von aus Drittländern kommenden Reisenden eingeführten Waren von der Mehrwertsteuer und den Verbrauchssteuern // <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:346:0006:0012:DE:PDF>. [Abrufdatum: 08.06.2009].

7. Simmel, G. Der Raum und die räumlichen Ordnungen der Gesellschaft / G. Simmel // Grenzsoziologie. Die politische Strukturierung des Raumes. Eigmüller, M., Vobruba, G. (Hrsg.). – Wiesbaden: VS, 2006. – S. 15–23.

8. Van Houtum, H. The European Union as Gated Community: The TwoFaced Border and Immigration Regime of the EU / H. Van Houtum, R. Pijpers // Antipode. – 2007. – № 37. – P. 291–309.

***Bruns B., Miggelbring J. Eastern Border of European Council: Problems and Perspectives of Function***

The authors of article focus their attention on the problems of transboundary cooperation. Authors of article address to an actual theme for today of transboundary cooperation. In the conditionsof expansion of the European Union special importance is given to the relations between the EU countries and those states which are not included into the given structure. In this situation a visa regime is a barrier not only for economic and cultural exchange? But it also inferferes but also interferes with the organisation of economic activities of small businessmen in frontier areas.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 01.02.10