



Малгожата Марциняк

**Между жестокостью и гибкостью – задачи
институционального развития для управления
восточной границей Польши¹**

**Важность институционального развития
в странах Центральной и Восточной Европы**

Перспектива вхождения в состав Европейского Союза (ЕС) – один из наиболее важных факторов проведения административной реформы в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Подготовка к переговорам о вступлении в ЕС и собственно вступление являются средствами стимулирования многоуровневого административного сотрудничества. Для решения двойной задачи – устранения пережитков коммунизма и усиления «европеизации» внутренней и внешней политики – необходимо в корне преобразовать институциональное мышление и поведение. В связи с этим членство Польши в ЕС требует большей подготовки по сравнению с другими расширениями. Ответственность за институциональное развитие возложена на все системы государственного управления и является наиболее важной задачей, стоящей перед различными административными уровнями, поскольку профессионализм, эффективность и прозрачность являются обязательными чертами новых структур².

«Эффективность административного руководства одной страны-члена ЕС влияет на таковое в другой стране. Таким образом, все страны-члены ЕС заинтересованы в улучшении стандартов государственного управления, поскольку качество

¹ Статья написана на основе магистерской работы, выполненной под руководством Берты фон Суттен в Европейской коллегии.

² A. Kovryga, S. Wyman, *Building Institutions for Public Sector professionalism in Post-Communist States // Politico - Administrative Relations: Who Rules?* (ed. T. Verheijen), Budapest 2001, p. 344

работы государственных административных институтов оказывает значительное влияние, например, на конъюнктуру внутреннего рынка. Вступление в ЕС стран, чья система управления отягощена пережитками их прошлого, является новой серьезной проблемой для Европейского Союза»³. Эффективность административного руководства чрезвычайно важна для процесса вхождения в ЕС в связи с различиями между странами-членами, что приводит к непоследовательной трактовке, введению в действие и обеспечению соблюдения законодательства ЕС, а также к различной степени соответствия особым требованиям ЕС на территории Европейского сообщества. Угроза отставания («разрыв между существующими правовыми нормами и возможностями внедрить их и проконтролировать их выполнение в соответствии со стандартами ЕС») вполне реальна. Ответственность за разработку последовательных и здравых стратегий, которые бы позволили стране выполнить требования, предъявляемые к будущим членам и обеспечили эффективное функционирование административной системы, возлагается на центральные органы власти. Различают три уровня управления⁴: центральный (определение приоритетов, координация деятельности министерств, равновесие между центральным и отраслевым управлением), министерский (распределение обязанностей между министерствами и на местном уровне) и планировочный (распределение конкретных должностных функций и планирование организационных структур).

Успех приведения требований в исполнение зависит от соотношения между задачами институционального развития по горизонтали и выполнением преобразований в конкретных сферах. При акценте на отраслевое управление не обязательно изменится общая структура управления. В связи с этим распределение обязанностей и усиление взаимодействия между институтами и общим руководством отраслевой политикой являются ключевыми стратегическими задачами. «Усовершенствования в сфере обмена информацией (например, при помощи информационных технологий) между различными административными подразделениями, чьи функции перекликаются, может послужить ценной альтернативой их слиянию»⁵. Таким образом, взаимосвязи между административными инс-

³ *Sustainable Institutions for EU Membership* // Sigma Papers, No. 26, Organization for Economic Co-operation and Development, 1998, p. 5.

⁴ Там же. – p. 12.

⁵ Там же. – p. 13.

титутами и их функциями являются прочной основой структуры государственного управления. Равновесие между жесткостью и гибкостью наиболее всего связано с

- формулировкой политики,
- правительственными структурами,
- организационной структурой министерств,
- кадровой системой,
- равновесием между централизованным и отраслевым управлением,
- управлением финансовой деятельностью, системой контроля,
- взаимодействием между гражданами и администрацией⁶.

Институциональное развитие должно стимулироваться не только при подготовке к членству в ЕС, но и после вступления в него. Опыт, полученный в ходе подготовки к членству, может показаться недостаточным для ведения дел ЕС после вступления: хотя многие организационные структуры страны-члена остаются прежними, они будут заниматься разработкой иного рода политики.

Управление границами ЕС⁷

«Границы могут быть рассмотрены (а в политической теории и подвергнуты критике) таким же образом, как и другие политические институты и процессы (...) Как и институты, они устанавливаются посредством политических решений и регламентируются нормативными документами»⁸. В соответствии с законодательством Европейского экономического сообщества, к понятию и управлению (в практическом и юридическом смысле) внешними границами (*external borders*) и внутренними границами (*internal frontiers*)⁹ применяются различные законы. «Государственные законы предусматривают защиту границ от возможных враждебных и преступных посягательств извне, от

⁶ Там же. – р. 20.

⁷ В данной статье мы не будем принимать во внимание различия между английскими понятиями *frontier* и *border*, подразумевая под термином *border* (граница) политическое, географическое и экономическое явление.

⁸ M. Anderson, *European Frontiers at the End of the Twentieth Century // The Frontiers of Europe*, ed. M. Anderson, E. Bort, London 1998, p. 5.

⁹ Во французском и немецком языках отдельных терминов для обозначения этих двух понятий не существует (равно как и в русском языке. – Прим. переводчика.). Ср.: Там же. – р.15.

въезда лиц, не имеющих соответствующего разрешения, а также от импорта товаров и капитала. Международные законы, с другой стороны, обеспечивают открытость границ и защищают людей и территории за пределами того или иного государства от какой бы то ни было опасности, источником которой является указанное государство»¹⁰. Разработка политики управления границами остается в компетенции государства, однако основные требования закреплены законодательством ЕС и тесно связаны с вхождением страны в ЕС. Контроль над внешними границами осуществляется в соответствии с единообразными требованиями в рамках государственных полномочий и государственного законодательства и с учетом интересов всех стран-членов. Изменение внешних границ растущего ЕС является проблемой как для сообщества в целом, так и для его новых членов, которые будут вынуждены нести политическую, институциональную и экономическую нагрузку, связанную с управлением границами.

Несмотря на то, страны-члены по-разному трактуют свободу передвижения, наблюдается общая тенденция осознания важности европейской интеграции и ее влияния на управление границами и систему проверки. Введение Шенгенской визы, таким образом, не случайно. «Укрепление внешней границы в конечном итоге будет способствовать формированию чувства сплоченности по всей территории ЕС»¹¹, однако проблема взаимодоверия, а кроме того, веры в способность нового члена защитить будущую внешнюю границу, остается чрезвычайно важным вопросом как до, так и после вступления страны в ЕС.

Восточная граница Польши станет самой длинной частью внешней границы ЕС – ее длина составляет 1244 км¹², включая границу с

- Россией (Калининградская область) – 232,04 км; 7 пропускных пунктов – все на территории Варминьско-Мазурского воеводства;
- Беларусь – 428,25 км; 14 пропускных пунктов – под контролем администрации Подлясского и Люблинского воеводств;

¹⁰ Там же. – р. 16.

¹¹ Там же. – р. 33.

¹² Включая границу с Литвой – 103,5 км (будущая внутренняя граница ЕС); *Укрепление добрососедских отношений между странами Центральной и Восточной Европы в связи с подготовкой к членству в ЕС: Доклады семинара.* – г. Люблин, Польша, декабрь, 11-12.2000, Информационный центр по Совету Европы. – Варшавский университет, Европейский центр, Варшава, 2001. – С. 21.

– Украиной – 535, 18 км¹³; 14 пропускных пунктов – под контролем администрации Люблинского и Подкарпатского воеводств.

Согласно статистике пограничной службы за 2002 г., передвижение людей через границу слегка снижается. На восточной границе работало только 38 пропускных пунктов (для сравнения: для контроля над передвижением через польско-чешскую границу работает 91 пункт), что говорит об острой необходимости ужесточения контроля и укорочения отрезков границы под контролем одного пропускного пункта и пограничного патруля.

Стимулами для разработки в Польше стратегии по управлению будущей внешней границей служат стремление стать членом ЕС, а также политический сдвиг в направлении открытой рыночной экономики, демократизации и преобразованию системы государственного регулирования. Трудность заключается не только в соответствии стандартам ЕС, но также в разработке государственной политики в отношении стран-соседей в рамках требований защиты внутреннего рынка. Польша должна будет нести вдвойне тяжелую ношу экономических и политических преобразований и проследить за слаженностью работы новых учреждений, в то же время защищая существующие принципы политики. Защита потребителей и особенно граждан, часто пересекающих границу в связи с профессиональной деятельностью, должны стать приоритетами в управлении границами. Это особенно важно, учитывая различия между регионами, особенности трудоустройства и уровень жизни в восточной Польше.

Основная цель данной работы – проанализировать административные преобразования в учреждениях, связанных горизонтально, и отраслевых учреждениях и в заключение оценить их с точки зрения способности справиться с двойной задачей и обеспечить четкий, гибкий, но в то же время строгий и жесткий контроль над границей.

Важно понимать логику требований жесткого контроля над границей. Требования гибкости контроля над границей, обеспечивающие защиту политики Восточной Польши в соответствии с корпусом нормативных документов и правовых стандартов ЕС (*acquis communautaire*), определяются спецификой восточной границы Польши и геополитической обстановкой.

¹³ *Służba Graniczna – Granice RP* // 30 апреля 2003; морская граница составляет 524 км и также станет внешней границей, хотя в данной работе этот вопрос не рассматривается.

Институциональные преобразования в управлении границей в области внутренних дел и юстиции и Таможенного союза, а также стратегических планов правительства являются, таким образом, необходимыми инструментами активной подготовки к членству в ЕС. Институциональное развитие в области управления границей может быть подвергнуто всестороннему анализу с точки зрения способности страны справиться с новыми задачами и проблемами после вступления в ЕС.

Отношения между Польшей и ЕС: основные требования, предъявляемые к управлению границей

Для нынешнего расширения необходимо решить ряд задач и принять некоторые меры, относящиеся к «Стратегии подготовки к членству» (предварительные политическая, экономическая и нормативная адаптация, предшествующая вступлению). Согласно требованиям ЕС, страна, вступающая в него, должна произвести административную адаптацию и создать институциональную структуру, ответственную за управление процессами, связанными с подготовкой к вступлению и последующим членством. Адаптация на правовом уровне подразумевает не просто изменение формулировок, но разработку нового законодательства и преобразование существующих законов, что обуславливает необходимость постоянного повышения квалификации на различных уровнях, включая административный, правовой, университетский, а также уровень государственной службы. Со временем основные цели ЕС и расширения впишутся в структуру последующих договоров и механизмов.

В декабре 1991 г. Польша подписала с ЕС Договор об ассоциации – так называемое Европейское соглашение¹⁴. Будучи ключевым элементом начального этапа отношений, Европейское соглашение привело к созданию различных административных структур, таких, как Ассоциативный совет (министерский уровень), Комитеты ассоциации (высокий правительственный уро-

¹⁴ Оно вошло в силу только в феврале из-за долгой процедуры ратификации. Коммерческая часть Соглашения (Временный договор) вошла в силу 1 марта 1992 г., что ознаменовало начало постепенной либерализации и перехода к единому рынку. Польша подала заявление на членство в ЕС 5 апреля 1994 г. Соглашение было подписано еще до политической переориентации ЕС в сторону сближения стран Центральной и Восточной Европы с Евросоюзом и стало основой организации двусторонних отношений между Европейским Союзом и странами-членами с одной стороны и Польшей - с другой. ЕС рассматривал это «скорее как альтернативу, нежели инструмент подготовки к расширению», поскольку перспектива вхождения Польши отмечалась там бегло.

вень) и технические подкомитеты (занимающиеся обсуждением различных направлений Соглашения). Европейское соглашение не полностью оговаривало четыре фундаментальные свободы внутреннего рынка, хотя являлось шагом к последующим этапам интеграции. В соглашении отмечались проблемы институциональной адаптации для управления будущей внешней границей (учитывая фундаментальную важность защиты внутреннего рынка): в сфере торговли – установление зоны свободной торговли в течение пятилетнего переходного периода; устранение таможенных пошлин; снижение таможенных пошлин на большинство товаров промышленного назначения; в транспортной политике – устранение преград для движения транспорта через границу, укрепление транспортной и пограничной инфраструктуры; в области внутренних дел и юстиции (третья опора архитектуры Европы) – борьба с организованной преступностью, отмыванием грязных денег, наркобизнесом и мошенничеством.

При дальнейшем развитии отношений встал вопрос о способности стран Центральной и Восточной Европы защищать свою границу, которая станет внешней границей ЕС, о возможности ее использования в качестве санитарного кордона или буферной зоны в целях контроля над преступностью, иммиграцией и общей безопасности¹⁵. Когда ЕС допустил страны Центральной и Восточной Европы к членству, он начал собственную подготовку, включающую внимательное наблюдение над кандидатами в члены. Для решения задач предстоящих расширений в мае 1995 г. была разработана «Белая книга» по «Подготовке ассоциированных стран Центральной и Восточной Европы к выходу на внутренний рынок Европейского Союза». Главными целями книги стали подготовка к защите и функционированию внутреннего рынка и правовая адаптация. Упор на правовую адаптацию был сделан в связи с потенциальными угрозами расширения: «любая серьезное несоответствие общим требованиям в любой части внутреннего рынка подвергает риску систему в целом и нарушает ее целостность»¹⁶. Книга должна была стать главным руководством в процессе расширения.

Упор также делался на «создание адекватной административной структуры в ассоциированных странах и роль государственных и частных учреждений, которые будут

¹⁵ M. Anderson, *The Frontiers of the EU // Poland and the EU- Between Association and Membership*, ed. P. C. Muller-Graff, A. Stępniaik, ESCA Series, Baden-Baden 1997, p. 207; ср. также M. Anderson, M. den Boer, *European Citizenship and Cooperation in JHA // Maastricht an Beyond*, ed. J. Pinder, R. Pryce, Routledge 1994.

¹⁶ См. COM (95) 163 final, pt 2.4.

осуществлять контроль над экономической деятельностью»¹⁷. Цели Книги также частично перекликаются с проблемами управления границей. Организация зоны свободной торговли является сложной задачей для стран Центральной и Восточной Европы, в то время как для ЕС это приоритет. Необходимо устранить преграды свободному передвижению, включая устранение технических барьеров, что требует долгосрочной стратегии развития соседских отношений, реорганизации трансграничных и централизованных структур, свободного потока информации, взаимоткрытости, новой государственной политики; а также устранение тарифных и финансовых барьеров и борьбу с мошенничеством и организованной преступностью в сфере финансов, разработку транзитного и таможенного законодательства, стандартов ведения статистического учета, прямого и косвенного налогообложения.

В области свободного передвижения услуг и капитала Белая книга предусматривает более строгий подход в отношении государственного регулирования, контроля и потока информации, а также создание учреждений и институтов, ответственных за управление свободой передвижения. Для защиты и оптимального функционирования внутреннего рынка необходимо снабдить всю организационную структуру квалифицированным персоналом и средствами, необходимыми для введения в силу законов ЕС. Каннская Белая книга представляет собой первую попытку предложить меры по подготовке к расширению.

Вслед за Европейским соглашением последовала адаптация законодательства стран-кандидатов в соответствии с *acquis* и принятие со стороны ЕС ряда мер по подготовке к членству. Расширенная стратегия подготовки к членству (эта программа была запущена в 1997 г. Европейским Советом в Люксембурге) состояла из трех ключевых элементов:

- вступительное партнерство – основной односторонний правовой акт, предусматривающий партнерство с Польшей и определяющий основные задачи Национальной программы принятия норм *acquis*;
- увеличение помощи на этапе подготовки к вступлению;
- ежегодная оценка достигнутого прогресса.

Увеличение помощи на этапе подготовки к вступлению производится на строго определенных условиях и включает

¹⁷ На самом деле именно этот подход может считаться наиболее важным элементом Белой книги, ср.: M. Gaudissart, A. Sinnaeve, *op. cit.*, p. 47.

внедрение инструментов технической помощи ЕС, таких, как программа PHARE (самый старый, основной канал финансового и технического сотрудничества ЕС со странами Центральной и Восточной Европы), цель которой – стимулировать институциональное развитие по различным направлениям *acquis*, включая сферу внутренних дел и юстиции, демократическое развитие, повышение квалификации и техническое оснащение органов управления, запуск программ по развитию государственных учреждений, таких, как *twinning* – попарное объединение (которые имеют первостепенное значение в управлении границей); ISPA (инструменты для структурных политик для стран-кандидатов) и SAPARD (Специальная программа действий помощи кандидатам для сельского хозяйства и сельского развития¹⁸). Эти ключевые программы являются каналами финансового сотрудничества, служат основой оказываемой кандидатам помощи, стимулируют развитие управления границами и являются важным звеном институционального развития.

Регулярные отчеты отражают особую озабоченность ЕС в отношении внутренних дел и юстиции. Наибольший интерес для Евросоюза с точки зрения управления границами и институциональным развитием представляют: защита информации, перемещение людей через границы, предоставление политического убежища, сотрудничество между органами охраны правопорядка и борьба с организованной преступностью¹⁹, мошенничеством, коррупцией, отмыванием денег, визовая политика, конкретные требования, связанные с управлением внешними границами (проблемы недостатка персонала; неэффективность работы пограничной службы и проблемы с комплектованием; сотрудничество полиции и пограничной и таможенной

¹⁸ Регламент Совета 1268/99 по поддержке Евросоюзом мер по подготовке к членству в ЕС в области сельского хозяйства и сельского развития в странах-кандидатах Центральной и Восточной Европы в период, предшествующий вступлению, ОJ 1999 L 161/87.

¹⁹ Решение вопроса о том, удастся ли Комиссии создать единую систему охраны европейской границы, пока остается делом будущего, однако само это предложение может привести к беспрецедентной тесноте сотрудничества между пограничными службами ЕС по всем внешним границам, включая восточную границу Польши. Этот вопрос тесно связан с проблемой взаимодоверия в отношении контроля, который государства и их верховная власть осуществляют для защиты собственных границ (которые в то же время являются внешними границами ЕС). Прежде чем этот проект будет реализован, ЕС должен будет пройти долгий путь развития, включающий введение совместных пропускных пунктов и патрулей, смешанных пограничных пунктов и совместную подготовку; ср. *Will candidates lose their sovereign rights to control their borders once on the EU?* // Transitions on Line, www.tol.cz/look, 30 April 2003.

службами), адаптация Шенгенских правил, правовое сотрудничество по уголовным и гражданским делам, административная и операционная эффективность работы таможенной службы и сотрудничество таможенных служб. Преобразования во всех вышеперечисленных областях требуют больших затрат времени, финансовых, кадровых и административных ресурсов. В области управления границей в связи с необходимостью защиты внутреннего рынка и перспективой включения Польши в состав ЕС акцент сдвинулся с формальных вопросов в сторону оценки развития институтов и инфраструктуры. Основным недостатком польской системы явилось отсутствие последовательной интегрированной стратегии управления границей. Начиная с 1998 г., в отчетах²⁰ отмечалась растущая потребность институционализировать и улучшить сотрудничество между органами охраны правопорядка и структурами, занимающимися разработкой государственной политики и ответственными за введение в силу и контроль над выполнением законов. Правительство Польши не заявило о необходимости введения переходного периода, поэтому должно будет решать все проблемы контроля и управления границами в соответствии со стандартами ЕС со дня вступления.

Шенгенские правила предусматривают более строгую защиту внешней границы и определяют единые правила контроля над границами; страны-члены у внешней границы ЕС осуществляют проверку передвижений, проездных документов, контролируют законы, упорядочивающие въезд и проживание на территории ЕС. Польша испытала трудности в связи с введением Шенгенских правил в силу в основном технических причин, поскольку создание Шенгенской информационной системы (для ужесточения и улучшения контроля) подразумевает финансовые затраты и адаптацию институциональных структур. Политическое измерение Шенгенских соглашений представляет собой еще одну проблему, поскольку они предполагают свободу передвижения только внутри Евросоюза и создание новых барьеров для передвижения снаружи. Полноценное участие в данной системе возможно только по истечении четырех лет после вступления в ЕС; первое требование же заключается в том, чтобы принять новое

²⁰ Ср. 1998 *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, COM (1998) 701 final, 17 December 1998; 1999 *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, 13 October 1999; 2000 *Regular Report from the Commission on Poland's Progress Towards Accession*, 8 November 2000; 2001 *Regular Report from the Commission on Poland's Progress towards Accession*, 13 November 2001, SEC (2001) 1752.

законодательство со дня вступления. Предполагается, что даже после вступления в ЕС страны-члены должны будут осуществлять контроль над границами с новыми членами. В связи с этим возникают некоторые политические и юридические сомнения касательно необходимости полного принятия законодательства ЕС до вступления, однако, требование контроля само по себе остается обязательным. В Заключении Комиссии относительно членства Польши подчеркивалась необходимость разработки долгосрочной государственной межинституциональной стратегии интегрированного управления границей. Также была отмечена необходимость соответствия стандартам ЕС в плане компьютерного и технического оснащения, поскольку последнее имеет первостепенную значимость для функционирования системы контроля над границей.

В Положениях Акта о вступлении в силу Договора о вступлении говорится, что Шенгенские правила являются «обязательными и применимы к новым членам со дня вступления» (пункт 3.1). В пункте 3.2 указано условие полного внедрения Шенгенского протокола. Кроме того, Акт предусматривает наличие Переходного механизма, под которым понимается содействие (пункт 34.2), оказываемое новым членам для укрепления и развития их административного управления по таким направлениям, как внутренние дела и юстиция (система юридических учреждений, контроль над внешними границами, антикоррупционная стратегия), внутренний рынок, включая таможенный союз и статистику. В пункте 35 говорится о Шенгенском механизме – «временном инструменте помощи отдельным членам ЕС в период от даты вступления до 2006 г. для финансирования мероприятий на новой внешней границе ЕС для введения в силу Шенгенских правил и осуществления контроля над внешней границей». Цели этой финансовой поддержки – повышение квалификации, развитие инфраструктуры и капиталовложения в рабочее оборудование. В пунктах 38 и 39 определены меры по защите внутреннего рынка, внутренних дел и юстиции после расширения «по истечении трех лет после введения в силу настоящего Акта», поскольку они являются приоритетами для существующих членов ЕС. Проблемы затрат на укомплектование пограничной охраны, набор кадров для работы в полиции и таможенной службе, определение статуса нанимаемого персонала и предоставление ему постоянных рабочих мест являются проблемами социальной, политической и

финансовой политики Польши. В связи с этим после вступления Польши в ЕС в действие войдет Акт о вступлении, страна будет находиться под пристальным вниманием ЕС, и ей будут оказываться поддержка в сфере контроля над границей.

Опыт очень ограниченных прав на передвижение за пределами страны, а также природа отношений с восточными соседями и исторический фон межправительственных связей затрудняют процесс сотрудничества. Кроме того, в отношениях Польши с Россией, Литвой и Беларусью ощущаются опасения по поводу того, что закрытая граница, отделяющая Шенгенскую систему от остальных стран, станет новым железным занавесом. Приобретение процессом политической окраски и деликатность вопроса, связанного с границами, влияют на ход реформирования. Правительство Польши будет вынуждено подписать договоры с рядом стран относительно нового порядка въезда и внедрить визовый режим. Выполнение этих задач может быть затруднено политикой стран Восточной Европы и неразвитостью институциональной инфраструктуры. Местным органам власти будет сложно придерживаться последовательной политики контроля над границей.

Специальные задачи управления будущей внешней границей

Усложнение задачи контролирования восточной границы Польши происходит в силу изменения ее статуса в международном и государственном законодательстве: «То, что раньше было *жесткой* внешней границей между ЕС и ее центрально- и восточноевропейскими соседями, теперь станет *более мягкой*, внутренней границей; в то же время границы между новыми членами ЕС и их соседями к востоку становятся *жестче*»²¹.

Последствия ужесточения границ и введения законов внутреннего рынка будут иметь двойственную природу, поскольку они предполагают как преимущества, так и затраты для всех заинтересованных сторон, включая третьи страны. К преимуществам, которые получит Польша, относятся доступ к внутреннему рынку и вхождение в Зону свободы, безопасности и правопорядка. Однако при этом страна понесет большие расходы в связи с политической и экономической адаптацией, включая отношения с восточными соседями²². ЕС

²¹ *Managing the New Eastern Border...*, *op. cit.*, p. 58.

²² H. Grabbe, *The Sharp Edges of Europe: Security Implications of Extending EU Border policies Eastwards*, Institute for Security Studies, Occasional Papers, March 2000, No. 13, p. 1.

в основном интересуют последствия открытия рынка, т. е. въезда рабочей силы из стран Центральной и Восточной Европы. Соседи Польши, находясь вне зоны европейской интеграции, будучи «аутсайдерами» (так они сами себя видят), могут испытывать «Шенгенский психологический эффект»²³ в результате закрытия границ. Кроме того, при этом автоматически усилится иммиграция в направлении Запада и возрастет угроза роста преступности и социальных различий в связи с ситуацией в странах бывшего Советского Союза. Учитывая замысел Шенгенской зоны как зоны, открытой для ее участников, нельзя забывать и об осуществлении жесткого контроля над внешними границами²⁴. В связи с этим власти Польши должны будут представить обзор своих отношений с восточными соседями и защитить границу даже после расширения²⁵. Требование институционального развития не только исходит со стороны ЕС, оно также является необходимым элементом новой политики в отношении восточных соседей²⁶. Специфичность границы обусловлена природой отношений с восточными соседями, сложностью юридических и политических основ сотрудничества в обеих странах, а также перспективой вступления Польши в ЕС и введение на ее территории Шенгенских правил. Ситуация с российским

²³ *Managing the New Eastern Border...*, *op. cit.*, p. 58.

²⁴ Там же. – Р. 60.

²⁵ G. Amato, J. Batt, *Border Regimes and Border Protection in the Enlarged Union*, Robert Schuman Policy Papers of the Reflection Group, No. 6, 1999, p. 12.

²⁶ *Strengthening Good-neighbourly Relations...*, *op. cit.*, p. 56; из 5372 иностранных граждан, задержанных по обвинению в нелегальном пересечении границы, 573 были гражданами Украины, 502 – Чехии (хотя представители пограничной службы подчеркнули, что правонарушители были скорее обычными туристами и для нарушителей вели себя «неосторожно»); 383 – Афганистана, 366 – России, 149 – Китая, 146 – Вьетнама. На границе Польши с Украиной, Белоруссией и Россией было задержано 35 групп нелегальных иммигрантов. В целом на восточной границе во въезде в Польшу было отказано 40732 гражданам. Значительно возросло число партий поддельных товаров, арестованных, в частности, на границе с Россией и Украиной. Данные статистики говорят о том, что контроль, осуществляемый над границами, недостаточно жесткий, а основной поток нелегальных иммигрантов наблюдается со стороны Азии и стран бывшего СССР, хотя сама по себе необходимость ужесточения контроля не должна подрывать важность экономических и социальных связей Польши с ее восточными соседями в свете предстоящего расширения ЕС. Взяв в качестве примера границу с Россией, можно констатировать неразвитость инфраструктуры, а также недостаток доброжелательности в отношениях. На границе все классы пассажиров вынуждены долгое время ждать в очередях, поскольку к гражданам Польши и России отношение не одинаковое. Время ожидания может составлять до 30 часов, но иногда сотрудники пограничной службы намеренно его тянут, чтобы получить взятку.

анклавом – Калининградской областью, который будет окружен новыми членами ЕС, представляет собой чрезвычайно сложную проблему и еще более усложняет управление будущей внешней границей. Военное прошлое данного региона и экономические трудности привели к его географическому расколу. Несмотря на свое уникальное геополитическое положение, Калининградская область не стала соединительным звеном между Россией и ЕС. «Калининградская область представляет собой некоторый парадокс. С одной стороны, изменившаяся политическая обстановка к Европе привела к ее отделению от *родины*, с другой – облегчила ее контакты с внешним миром. Оказалось, что положение анклава принесло этому региону как преимущества, так и трудности»²⁷. Россия граничит с Польшей только территорией Калининградской области. Основным документом, упорядочивающим отношения и трансграничные связи с Россией, является «Договор между Российской Федерацией и Республикой Польша о дружественном и добрососедском сотрудничестве» от 22 мая 1992 г.

Движение через границы будет в значительной степени затруднено введением визового режима и неразвитостью институциональной инфраструктуры для выдачи виз и контроля над ними. Пересекать границу без визы разрешалось исключительно в туристических целях или при коротком визите при наличии разрешения или официального приглашения. Для России визовый режим введен в ноябре 2003 г., на что российское правительство ответило введением визового режима для граждан Польши, поскольку сторонам не удалось договориться о безвизовом въезде последних на территорию России.

Главная трудность институционального развития для контроля над границей между Польшей и Калининградской областью заключается в том, что Польша строит свои отношения с данным регионом как на межправительственном уровне (рассматривая Калининградскую область как неотъемлемую часть Российской Федерации), так и на межрегиональном уровне. Польско-российский Совет по сотрудничеству между северо-восточными воеводствами Республики Польша и Калининградской областью был создан еще в 1992 г., однако его функционированию серьезно мешали политические трения между обеими странами. Задачами совета было развитие сотрудничества в следующих областях: поставка электро-

²⁷ G. Gromadzki, A. Wilk, *Overcoming Alienation: Kaliningrad as a Russian Enclave inside the EU*, On the Future of Europe Policy Papers 1, Stefan Batory Foundation, Warsaw 2001.

энергии и газа в Прибалтике, развитие систем коммуникаций, инфраструктуры, сотрудничество между пограничной охраной и полицией, расширение консульских представительств Польши на территории России, включая Генеральное консульство в Калининградской области, открытое в 1992 г., увеличение числа пропускных пограничных пунктов и, наконец, создание еврорегиона *Балтика* (включающего Польшу, Литву, Россию, Латвию, Швецию и Данию), который в рамках Интегрированной программы для восточной границы в 1997 г. получил поддержку в размере 1 млн. евро на развитие пограничной инфраструктуры, стимулирование экономического сотрудничества и реализации международных проектов.

Перспектива улучшения партнерских отношений между Российской Федерацией и Калининградской областью могла бы уменьшить напряженность на границе последней. Расширение не будет иметь отрицательных последствий для российской системы обороны или экономики, только при условии того, что политика Москвы будет более гибкой²⁸. Решение «калининградского вопроса»²⁹ является обязанностью и польской администрации и зависит от готовности Польши управлять существующей инфраструктурой³⁰. Многое зависит также от готовности ЕС адаптироваться к специфичности польской границы. Польша отвергла все предложения России по созданию экстерриториальных коридоров и введению особого визового или транзитного режима для Калининградской области; хотя взаимные обязательства по укреплению сотрудничества привели к созданию новых механизмов переговоров: Комитет по стратегии польско-российского сотрудничества (которым руководит министерство иностранных дел) и Форум по польско-русскому диалогу³¹. Польша по-прежнему

²⁸ Y. Borko, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej: konsekwencje dla Rosji* // *Polska granica wschodnia granicą Unii Europejskiej*, ed. T. Paszowski, Centrum Stosunków Międzynarodowych, Raporty i Analizy, nr 7, 2000, ў. 54.

²⁹ P. Joenniemi, *Kaliningrad, Borders and the Figures of Europe* // *The EU and Kaliningrad Kaliningrad and the Impact of EU Enlargement*, ed. J. Baxendale, S. Dewar, D. Gowan, Federal Trust for Education and Research, Europe's Eastern Borders 2000, p. 159.

³⁰ ЕС управляет внешними границами и практикует дифференцированное отношение к определенным регионам: о-ва Аланд (Финляндия), Гренландия и Фарерские о-ва (Дания), не входящие в ЕС. Там же. – p. 160.

³¹ *Sprawozdanie z zadań polskiej polityki zagranicznej w 2002 roku*, Ministry of Foreign Affairs // 30 April 2003.

не наладила оптимальные отношения с Калининградской областью и Российской Федерацией в области внутренних дел и юстиции.

Отношения Польши с Беларусью являются чрезвычайно сложными, особенно вследствие политического режима и антиевропейской политики Беларуси. Польское министерство иностранных дел оценивает связь между Минском и Варшавой как слабую из-за авторитарного режима Лукашенко и политических проблем, препятствующих налаживанию диалога (многие представители белорусской политической оппозиции нашли убежище в Польше)³². Тесные институциональные связи между Россией и Беларусью заставляют последнюю стремиться к сотрудничеству с Польшей еще меньше. Основным документом, упорядочивающим отношения между Польшей и Беларусью, является «Договор между Республикой Польша и Республикой Беларусь о дружественном и добрососедском сотрудничестве» от 23 июня 1992 г.

Трансграничное сотрудничество регулируется польско-белорусской межправительственной координационной комиссией, находящейся под руководством министерства иностранных дел. Деятельность комиссии очень ограничена в связи с политической напряженностью и отсутствием инициативы со стороны Беларуси. Деятельность двух еврорегионов «Неман» (включающего территории Польши, Литвы и Беларуси) и «Буг» (включающего территории Польши, Украины и Беларуси) затруднена, поскольку Беларусь практически не идет на сотрудничество. Введение визового режима, запланированное на ноябрь 2003 г., будет проблематичным, поскольку Беларусь следует российской внешней политике. Пропускные пункты должны быть модернизированы и реструктурированы. Однако степень развития инфраструктуры может оказаться недостаточной для контроля над всей границей³³. Учитывая восточную политику, которую развивает центральное правительство Беларуси и перемену общественного настроения в направлении европейской интегра-

³² Там же.

³³ Из 14 пропускных пунктов 5 предусмотрены для железнодорожного транспорта (Кузница – Брузги, Зубки – Берестовица, Семеновка – Свислочь, Тересполь – Брест), остальные – на автодорогах: Липщаны – Гродно, Кузница – Брузги, Бобровники – Берестовица, Ялувка – Свислочь, Беловеж – Переров, Половце – Пещатка, Кукурыки – Козловичи, Тересполь – Брест, Славатиче – Домачево.

ции³⁴, польская политика и учреждения должны обеспечить быстрый и дешевый доступ к польским визам, увеличение числа польских консульств (в настоящее время действуют лишь три – в Минске, Гродно и Бресте), введение специальных визовых режимов для студентов и молодежи для обеспечения легкости обменов, установление цен на визы, исходя из средних размеров платежей, производимых гражданами Беларуси³⁵. Посредством своей внешней политики и через членство в ЕС Польша также должна содействовать Беларуси в рамках программы ЕС в целях технического содействия (TACIS) и, возможно, поддерживать институциональное развитие в Беларуси в целях европейской интеграции – если ориентация Минска на восток не будет окончательным решением белорусского правительства³⁶.

Граница с Украиной могла бы стать одной из наиболее важных и представляющих наибольший интерес внешних границ ЕС, учитывая стремление Украины стать членом ЕС или, по крайней мере, сделать сотрудничество с ним более интенсивным. Для Польши это большая проблема, поскольку, начиная с 1991 г., польское правительство развивало с Украиной отношения «стратегического партнерства». Опыт сотрудничества с Украиной, также благодаря помощи со стороны Германии в плане обучения и подготовки к смене пограничного режима, является достаточно богатым и может помочь укрепить связи между двумя государствами даже после введения Шенгенского режима при условии, что политика Польши будет более гибкой. Во время переговоров о вступлении и даже после их завершения Польша настаивала на том, чтобы отодвинуть срок введения виз для граждан Украины. Введение визового режима было отложено до октября 2003 г. Учитывая взаимную заинтересованность сторон в продолжении сотрудничества и интенсивность движения через границу, Польша должна открыть на территории Украины значительно больше консульских представительств (три работающих в настоящее время консульства – во Львове, Харькове и Киеве – никоим образом не сумеют защитить ры-

³⁴ Почти 50% граждан Беларуси поддержали бы смену ориентации в направлении Запада: A. Klikunov, *Wejście Polski do Unii Europejskiej z perspektywy Białorusi // Polska granica wschodnia...*, op. cit., s. 75.

³⁵ Там же. – s. 75.

³⁶ R. Davidonis, *The Challenge of Belarus, and European Responses*, Institute for Security Studies Occasional Papers, No. 29, July 2001, p. 23.

нок от негативных последствий введения визового режима³⁷). Двусторонние отношения и международное сотрудничество закреплены «Договором между Республикой Польша и Республикой Украина о дружественном и добрососедском сотрудничестве» от 18 мая 1992 г.

Культурные и социальные связи между гражданами Польши и Украины, являющиеся особенно тесными в приграничных районах, будут по всей вероятности нарушены после введения Шенгенского режима. Его введение окажет особенно негативное влияние на Галицию (включая Львов) и Закарпатскую область (Транскарпатию), являющиеся главными центрами проевропейской политики Украины и поддерживающие тесные связи с Польшей. Несмотря на сопротивление западной Украины, центральное правительство с недавнего времени стало ориентироваться на Россию и восточную политику, оставляя политическое и экономическое будущее западной Украины неясным. Трансграничные связи необходимы для экономического развития Закарпатской области и Галиции, несмотря на то, что большая часть осуществляемых сделок имеет полуполюгальный или нелегальный характер. Как известно, введение визового режима Словакией в июне 2000 г. резко негативным образом повлияло на граждан Украины и привело к ослаблению торговых связей на словацко-украинской границе. Кроме того, введение визового режима может привести к оттоку жителей из приграничных районов, возникновению угрозы сепаратизма и заморозке родственных и культурных связей³⁸. После ужесточения контроля над границей Галиция не сможет стать украинским «окном в Европу», как это планировалось.

В связи с этим после вступления политика Польши в отношении Украины должна быть более открытой и предусматривать гибкий пограничный режим в рамках *acquis communautaire* (развитие приграничной инфраструктуры, доступность виз, включая визы на многократный въезд в страну, выдаваемых многочисленными консульскими представительствами, стимулирование трансграничного сотрудничества в рамках еврорегионов «Карпатский» и «Буг», модернизация пропускных пунктов и интенсивная взаимная подготовка

³⁷ Данная статья была написана до открытия на Украине новых консульств РП. Теперь их насчитывается 5: в Киеве, Львове, Харькове, Луцке и Одессе (Ред.).

³⁸ R. Davidonis, *The Challenge of Belarus, and European Responses*, Institute for Security Studies Occasional Papers, No. 29, July 2001, p. 51.

их сотрудников)³⁹. Ухудшение отношений Украины с ЕС и НАТО (в связи с тем, что Украина якобы сотрудничала с Ираком) в 2002 г. расценивается польским правительством как угроза⁴⁰. Укрепление на Украине демократии и ее стремление войти в состав ЕС остаются приоритетами Польши, и это должно быть отражено в политике управления будущей внешней границей.

Введение визового режима – неотъемлемый компонент внутренних дел и юстиции, который непосредственным образом повлияет на политику управления польской границей. Визы для граждан России, Беларуси и Украины будут введены с октября 2003 г.⁴¹ По оценкам МИДа, каждый год будет выдаваться 1,2 млн. виз.⁴² В соответствии с польско – украинским соглашением, визы для граждан Украины будут выдаваться бесплатно (для граждан Польши въезд на территорию Украины безвизовый), в то время как стоимость визы для граждан России и Беларуси составит 6-8 евро. В соответствии с предшествующими соглашениями между Польшей и Украиной визовый режим будет более гибким. До октября 2003 г. планируется открыть новые консульства (по крайней мере так заявили представители МИДа, хотя подготовка к открытию была отложена в связи с недостатком экономических ресурсов⁴³): одно в Иркутске (Россия) и два на Украине – в Одессе и Луцке.

Визы, выданные польскими консульствами, не будут равносильны Шенгенской визе до тех пор, пока новая система не будет введена на территории всей внешней границы. Польша должна будет увеличить число сотрудников пограничной

³⁹ В настоящее время самым современным пропускным пунктом является Корчова – Краковец. Он укомплектован специальными бригадами пограничников, отрядами пограничной полиции из обеих стран, имеет развитую техническую и экологическую инфраструктуру. Другие пропускные пункты – это Дорохуск – Ягодин, Зосин – Устилуг, Хрубешув – Владимир-Вольнский, Долгобыч – Украинка, Хребенне – Рава-Русская, Вехрата – Рава-Русская, Пшемьсль – Мостиска, Медыка – Шегини, Мальховице – Нижанковичи, Кросьценко – Смольник, Кросьценко –Хиров.

⁴⁰ *Sprawozdanie z zadań... op. cit.*

⁴¹ См. примеч. 36.

⁴² Конференция «Восточная граница Польши как будущая внешняя граница ЕС», Представительство европейского комитета по интеграции. Варшава, 30 апреля 2003.

⁴³ Интервью со студентом Академии дипломатии при Министерстве иностранных дел Славомиром Маслоком, направленным недавно в консульство в Львове; Варшава, 27 марта 2003 г.

охраны и таможенной службы до 5300 человек, однако пока страна этого требования не выполнила⁴⁴. Министерство иностранных дел по-прежнему ведет переговоры с российской и белорусской стороной по поводу введения визового режима, однако политические разногласия и трения затрудняют переговоры. «Важно, чтобы порядок выдачи виз не создавал у граждан Беларуси, Украины и России ощущение, что они отрезаны от Европы и являются европейцами второго сорта. Обслуживание этих граждан при выдаче виз должно быть образцом профессионализма, вежливости и уважения к клиенту»⁴⁵. К числу лиц, которым должны выдаваться визы на многократный въезд в страну и долгосрочные визы, относятся бизнесмены, люди, ведущие активную деятельность в области культуры, спорта, образования, граждане, навещающие родственников, жители приграничных районов, представители местных властей и неправительственных организаций⁴⁶.

Попытки Польши уменьшить негативные последствия введения визового режима все еще недостаточны, учитывая

⁴⁴ Хотя миссия ЕС по мониторингу (26-27 марта 2003 г.) оценила степень подготовленности к введению нового пограничного режима как «вполне удовлетворительную», доклад г-на М. Кутилы, заместителя директора Отдела европейской интеграции Министерства внутренних дел и управления, конференция «Восточная граница Польши как будущая внешняя граница ЕС», Представительство европейского комитета по интеграции. Варшава, 30 апреля 2003.

⁴⁵ J. Boratyński, G. Gromadzki, *The Half-Open Door: the Eastern Border of the Enlarged EU*, On the Future of Europe Policy Papers 2, Stefan Batory Foundation, Warsaw 2001, p. 23.

⁴⁶ Там же. – p. 12.

сложность трансграничного сотрудничества и ряда задач, которые Польше предстоит решить в связи с расширением⁴⁷.

Основные риски и задачи

Учреждения по управлению границей должны будут справиться с рядом трудностей, связанных со специфичностью восточной границы Польши и детальными требованиями ЕС. Основная проблема заключается в том, чтобы вести дела ЕС в соответствии с внешней политикой Польши и обеспечить реализацию интегрированной стратегии по управлению границей, предусматривающей гибкую политику в отношении восточных соседей и соответствие стандартам ЕС. Осуществление контроля над границей связано с принятием ряда мер не только на самой границе, но и на территории страны в целом; при этом особое внимание должно уделяться приграничным районам, взаимодействию между центральными и местными уровнями управления и реализации интегрированной стратегии в сфере услуг и занятости. Поскольку политика ужесточения контроля над границей обязательно повлияет отрицательным образом на менее развитые экономически регионы Польши и ослабит трансграничные торговые связи⁴⁸, Польше придется принимать меры по экономической адаптации. Кроме того, говоря об ужесточении контроля над границей, нельзя забывать и о его влиянии на экономику и политику восточных соседей. Польша должна будет обеспечить введение визового режима на границе с Украиной, поскольку ее внешняя граница должна будет противостоять потоку иммигрантов, прибывающих на Украину из других стран. Также возникает необходимость проведения совместных проверок работы сотрудников пограничной службы, чтобы сократить время ожидания на пропускных пунктах. Хотя Польша еще не заключила соответствующих соглашений с восточными соседями. Унификация проездных документов и процедур проверки облегчила бы контроль и

⁴⁷ A. Kotsantoni, *The Polish Cerberus as Part of Implementing the Schengen Acquis: an Effective Tool against Illegal Immigration or the Symplegades?*, Master Thesis presented for the Degree of Master of European Studies under the supervision of J. Monar, College of Europe, Natolin 2001, p. 66.

⁴⁸ M. Karasińska-Fendler, E. Skotnicka-Illasiewicz, K. Sobótka, J. Świerkocki, *Poland // Winners and Losers of European Integration. Policy Issues for Central and Eastern Europe*, ed. H. Tang, World Bank, Washington 2000, p. 180.

защиту границы и способствовала бы улучшению пропускной способности пограничных пунктов. Следовательно, учреждения Польши должны будут разработать стратегию подготовки и передачи полученного опыта в данной области своим восточным соседям. Вопрос управления границами является проблемным и в плане восприятия его общественностью, что может повлиять на успех будущей интеграции Европы в восточном направлении⁴⁹. Поэтому развитие инфраструктуры на внешней границе Польше ставит перед собой «двойную задачу»:

- обеспечить эффективный контроль над границей в соответствии со стандартами и требованиями ЕС;
- уменьшить эффект «барьера» в специфичном и геополитически чувствительном европейском регионе⁵⁰.

Институциональная адаптация

В Польше эффективно осуществляется институциональная адаптация, хотя ЕС требует дальнейших результатов. Следующие документы и механизмы дают представление об идущем реформировании (большинство из них находятся в стадии подготовки).

«Стратегия интегрированного управления границей 2000» была разработана и одобрена отделом европейской интеграции и международного сотрудничества министерства внутренних дел и администрации. Начиная с 2002 г., в нее вносились поправки с учетом *acquis* и хода переговоров о вступлении. Эта стратегия рассчитана на три года и предполагает включение Польши в ЕС в 2003 г., в связи с чем предусмотренные в ней преобразования кажутся нереалистичными и невыполнимыми на 2000 г. Этот документ состоит из четырех основных частей:

- преобразование министерства внутренних дел и администрации как основного учреждения, а также процедур ведения дел во вспомогательных учреждениях;
- отношения с соседями и странами дальнего зарубежья;

⁴⁹ L. Schmidt, *Schengen – a Problem of Perception? // Strengthening good-neighbourly... op. cit.*, p. 67.

⁵⁰ A. Missir de Lusignano, *Twin Challenges of the Enlargement: Ensuring Effective Borders and Reducing the Barrier Effects of Borders // Strengthening good-neighbourly... op. cit.*, p. 21.

- финансовые стратегии и основные направления политики;
- управление и функционирование служб и учреждений, ответственных за контроль над границей и выполнение интегрированных задач.

Распределение обязанностей осуществлялось в соответствии с требованиями ЕС и стратегией внутреннего управления в Польше. Министерство внутренних дел и администрации является основным учреждением и контролирует работу пограничных служб (ответственно за укомплектование полиции и безопасность границ). Службы сотрудничества – полиция, иммиграционная служба. Министерство финансов следит за работой Таможенного управления (далее Таможенная служба). Министерства сельского хозяйства и развития, транспорта и иностранных дел несут ответственность за выполнение вспомогательных задач, предоставление кадровых ресурсов и технической поддержки. Требования, касающиеся развития инфраструктуры и капиталовложений, были также затронуты в «Стратегии», однако степень их выполнения оказалась неудовлетворительной (особенно в сфере долгосрочных программ по управлению границей).

Что касается основных средств охраны безопасности и осуществления контроля, в «Стратегии» дана общая характеристика распределения обязанностей среди служб и учреждений, ответственных за контроль над границей. Пограничная служба несет ответственность за нормальное функционирование пропускных пунктов и безопасность на границе. Стандарты ЕС требует увеличения числа сотрудников пограничной службы, капиталовложений в рабочее оборудование и компьютеры, сотрудничества с таможенным управлением, эффективного контроля и соответствия *acquis*; в связи с вступлением в ЕС сотрудники польской пограничной службы приобретают дополнительные обязанности по проверке виз въезжающих. Кроме того, усиливается их сотрудничество с другими учреждениями, и пограничная служба начинает выполнять ряд функций полиции. Преобразование таможенного управления осуществляется в соответствии с программой сообщества «Таможня 2000»; к числу основных задач по-прежнему относятся: организация выборочных проверок, исходя из оценки рисков, оснащение помещений высококачественными сканирующими устройствами, координация работы всех пограничных служб. Полиция играет роль вспомогательного органа и контролирует установку современных баз данных преступ-

ников, сотрудничество с правоохранительными органами других стран и создание центрального следственного бюро. К числу вспомогательных служб относятся фитосанитарная, ветеринарная служба, а также служба по предотвращению развития кризисных ситуаций. В «Стратегии» не оговорены основные политические трудности, связанные с введением в силу Шенгенских правил и точный график преобразований, как это было при предыдущем расширении.

«План действий на 2002 г. по повышению эффективности работы административных и правовых органов» был разработан правительством Польши и Европейской Комиссией и соответствует основным требованиям ЕС. В сфере внутренних дел и юстиции в Плане намечены четыре приоритета: реализация Шенгенского плана действий и подготовка к введению Шенгенской информационной системы, продолжение работ по модернизации оборудования, тесное сотрудничество с государственными и евросоюзными правоохранительными органами (поддержка в сфере администрирования и логистики), а также утверждение и реализация стратегии борьбы с трансграничной преступностью (при этом особое внимание уделяется сотрудничеству по уголовным и гражданским делам). Что касается реализации планов, польское правительство обязалось подготовить отдельный «План реализации стратегии интегрированного управления границами и Шенгенских правил», а также проследить за выполнением «Плана по ужесточению контроля над восточными границами к 2002 г.». Меры, предложенные в Плане и реализуемые соответствующими органами, включают: набор и подготовку кадров, улучшение инфраструктуры, создание новых учреждений: Центрального бюро расследований (2000), Управления по репатриации и иммиграции (2001), Государственного центра информации о преступлениях и правонарушителях и Центра проверки финансовой информации (2001), Государственного информационного центра по борьбе с наркотиками и наркотической зависимостью (2001), а также оказание новым учреждениям поддержки в сфере финансирования, администрирования и логистики, расширение сотрудничества, в т. ч. с Европоллом, дальнейшую реализацию государственного Шенгенского плана действий и «Стратегии интегрированного управления границей» с утвержденными поправками.

В сфере таможни основными приоритетами считаются модернизация системы администрации и следование интегри-

рованной тарифной политике, обеспечение единства в применении Таможенного кодекса, укрепление сотрудничества с администрацией и другими службами, борьба с мошенничеством и коррупцией на таможне. Что касается реализации этой программы, Польша обязалась внедрить Деловую стратегию до конца 2002 г. (при этом ей будет оказана финансовая, техническая и административная поддержка), обращая особое внимание на системы финансового учета (*ZEFIR*), обработки таможенных деклараций (*CELINA*) и хранения данных (*CELESTA*). Польша также заявила о своей решительности продолжать борьбу с коррупцией и ужесточить меры против контрабанды, чтобы избежать необходимости проводить двойные проверки. Затем была создана система мониторинга тарифных потолков (*INTRA SAD*), внедрена интегрированная система таможенных пошлин (*ISZTAR*) и система правовой информации (*ALEXIS*). Продолжается усовершенствование систем *CELINA* и *CELESTA*. Также была проведена подготовка таможенной службы к выполнению задач Общей сельскохозяйственной политики (ОСП). Вознаграждение служащих было увеличено, условия труда улучшены, условия найма на работу стали более справедливыми. После реорганизации таможенного управления в Таможенную службу произошло перераспределение обязанностей в связи с необходимостью финансировать и контролировать информационные системы и функции Таможенной палаты. Укрепление местных органов производится путем постепенного увеличения количества персонала, работающего на будущей внешней границе ЕС, усиления контроля после растаможивания, более тщательного сбора статистической информации. Задачи, функции и ресурсы генеральной таможенной инспекции будут переданы органам, находящимся под руководством министерства финансов.

Изменения в сфере внутренних дел и юстиции

Главным государственным институтом Польши является министерство внутренних дел и администрации, отвечающее за распределение обязанностей, функционирование основных служб и институтов и обеспечение достаточной финансовой базы. Министерство также контролирует деятельность главнокомандующего полицией, главнокомандующего пограничной службой и главы Управления по репатриации и имми-

грации⁵¹. В обязанности министерства также входит создание государственного центра информации о преступлениях и правонарушителях, разработка стратегии противостояния и борьбы с коррупцией, сотрудничество (на основании соответствующих правовых документов) с советом по беженцам и управление Государственной информационной системой в будущем в соответствии с Шенгенской информационной системой.

Министерство юстиции связано с управлением будущей внешней границей ЕС только по вопросам правового сотрудничества и в связи с защитой основных прав, а также в рамках сотрудничества с государственной прокуратурой. Наиболее важной обязанностью прокуратуры является создание и управление Бюро по борьбе с организованной преступностью. Необходимо усилить сотрудничество с Европейской правовой системой и Евроюстом в области управления внешней границей.

Министерство иностранных дел отвечает за внедрение стандартов *acquis* в области визовой политики и несет ответственность за деятельность консульских представительств, департамента польской диаспоры и Бюро информационных технологий и коммуникаций. Основная задача состоит в том, чтобы создать консультационную визовую систему (программы *KONSULAT* и *VISION*, поддерживающие работу консульских представительств и выдачу виз). Министерство также проводит активную подготовку новых сотрудников для последующей работы в консульских и дипломатических представительствах, а также разработало общую политику управления восточной границей, хотя число сотрудников и качество подготовки пока не соответствуют стандартам⁵².

⁵¹ Цель деятельности Управления по репатриации и иммиграции – координировать вопросы, связанные с гражданством, репатриацией; административную сторону при определении статуса беженцев и законов, применимых к их нахождению на территории Польши. Управление также несет ответственность за выдачу разрешений на временное проживание, репатриационных виз, ведение учета и сбор статистической информации, регистрацию заявлений, сбор и упорядочивание соответствующей информации в административных целях. После вступления в ЕС Управление будет наделено полномочиями по управлению Государственной информационной системой (без права выносить решения относительно ее функционирования в будущем) и присоединения ее к Шенгенской системе, а также по работе с системой предоставления политического убежища *POBYT* и ведения соответствующего учета.

⁵² Интервью со Славомиром Маслюком см. выше.

В число задач Штаба пограничной охраны входит координация мер по защите границы и международного сотрудничества пограничных служб, а также охрана границ и контроль над трансграничными перевозками, анализ угроз безопасности государственной границы, организация и определение принципов дополнительной подготовки сотрудников пограничной службы, участие в составлении плана государственного бюджета (т. е. той его части, которая относится к финансированию пограничной службы), сотрудничество с соответствующими государственными учреждениями, местными властями и общественными организациями для выполнения конкретных задач и международное сотрудничество⁵³. После вступления Польши в ЕС обязанности штаба будут расширены, поскольку от него потребуются усиление охраны новой внешней границы ЕС; кроме того, Штаб должен будет работать с интегрированной системой регистрации и информации, также заниматься компьютеризацией сбора данных. Для того чтобы соответствовать стандартам, введенным для стран-членов, польская пограничная служба должна будет обеспечить выполнение следующих мероприятий: устранение инфраструктуры, затрудняющей свободу передвижения людей и товаров, создание приграничных контактных пунктов для обеспечения оптимальных условий для трансграничных операций, создание мобильных пограничных бригад для осуществления контроля на территории Польши, увеличение числа сотрудников пограничной службы на будущей внешней границе ЕС, обеспечение доступа к Шенгенской информационной системе (в Польше Национальная Шенгенская информационная система и бюро *Sirene*), усиление «зеленого» контроля над границей мобильными патрулями, в распоряжение которых предоставлены современные технологии и электронные устройства⁵⁴. Согласно требованиям, в штате должно быть более 19000 сотрудников, тогда как в настоящее время их только около 13000. Проблема укомплектования кадрами может быть частично решена переброской пограничников от западной границы к восточной и подводом к ней финансовых ресурсов.

Генеральный штаб Полиции осуществляет контроль над деятельностью центрального бюро расследований и ответственен за выполнение задач общего плана по защите граждан

⁵³ *Report on Poland's Institutional Adjustment to the Requirements of Membership in the EU*, chapter 24, *op. cit.*

⁵⁴ Там же.

и национальной безопасности на территории Польши, а также специальных задач, связанных с ведением дел ЕС в будущем и осуществлением контроля над границей, особенно в области обработки информации⁵⁵. Следующие шаги, направленные на достижение соответствия стандартам ЕС, включающие создание двух новых органов на основании Закона о борьбе с наркотической зависимостью от 24 апреля 1994 г.: Государственное бюро по борьбе с наркотической зависимостью и Совет по борьбе с наркотической зависимостью. Остальные учреждения имеют первостепенное значение для управления границей, поскольку обеспечивают обмен информацией и делают сотрудничество в рамках всей системы более тесным: Генеральная инспекция финансовой информации, Отдел финансовой информации министерства финансов и Генеральная инспекция по защите личной информации. Распределение обязанностей и фондов, а также поддержка ЕС имеют большое значение для органов местной власти, которые слабо связаны с центральной властью. Институциональное развитие затруднено недостатком обмена информацией и отсутствием равновесия между жесткостью централизованного управления и свободой, предоставленной органам местной власти.

Результаты создания Таможенного совета

Основным учреждением в данной сфере является министерство финансов, функции которого значительно расширились в связи с началом переговоров о вступлении. На министерство финансов легла ответственность по координации деятельности в рамках правил Таможенного союза. С 1 мая 2002 г. началось структурное преобразование Таможенного управления в Таможенную службу. Существующие таможенные управления были преобразованы в Таможенные палаты⁵⁶. Глава таможенного управления является высшей инстанцией в подготовке официальных документов таможенной службы, тогда как руководитель таможенной палаты занимается рассмотрением жалоб и

⁵⁵ Модернизация систем передачи данных полиции, использование системы оптического дактилоскопирования (автоматической системы дактилоскопической идентификации), базы данных ДНК, институционализация и налаживание сотрудничества с Шенгенской информационной системой.

⁵⁶ Палаты находятся в г. Цешин, Гдыня, Краков, Белосток, Лодзь, Новы-Тарг, Познань, Жепин, Щецин, Бяла-Подляска, Варшава, Вроцлав, Катовице, Торунь, Пшемысль, Ольштын, а также в варшавском аэропорту Окенце.

выполнением обзоров (вторая инстанция). Таможенные палаты получили большую автономность, а их функции расширились, и теперь включают проведение проверок после растаможивания и координацию деятельности местных органов. Некоторые таможенные органы были присоединены к министерству иностранных дел. Недостаток финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении польского правительства, а также загруженность министерства иностранных дел ведет к задержкам во внедрении таможенного законодательства и реорганизации деятельности Таможенной службы.

Согласно «Деловой стратегии для таможенного управления Польши 2004+»⁵⁷ - основному документу, подготовленному в связи с преобразованием Таможенного управления в Таможенную службу, важно завершить процесс компьютеризации таможенного управления и внедрить новую информационную систему, используемую странами-членами ЕС. Большинство этих систем должны быть готовы к работе к 30 июня 2003 г. Приёмо-сдаточные испытания запланированы на вторую половину года, и со дня вступления Польши в ЕС они должны будут гармонично работать наравне с системами ЕС. Цель осуществления этих перемен – перенести обширные функции органов таможенного управления на более низкий уровень и усилить местные органы, которые занимаются собственно выполнением большинства предусмотренных законодательством задач. Важно иметь представление об основных угрозах, которые могут препятствовать реализации «Стратегии»: недостаток финансовых ресурсов, беспорядочное распределение финансовых ресурсов, недоработка задач, медлительность в принятии решений, противоречия между необходимостью реализации «Стратегии» и выполнения текущих задач, недостаточная поддержка со стороны руководства⁵⁸.

Институциональное развитие на региональном уровне осуществляется главным образом путем перевода сотрудников таможенной службы, усовершенствования процедур оценки и

⁵⁷ «Деловая стратегия для таможенного управления Польши 2004+» является модификацией документа «Деловая стратегия до 2002 г.», подготовленного Таможенной службой республики Польша и утвержденного Советом министров в мае 2002 г., 14 марта 2003 г., веб-сайт находится в стадии разработки с 1 мая 2003 г.

⁵⁸ Там же. - р. 12.

набора персонала, введения параметрической системы вознаграждения руководства таможни и стабилизации заработной платы. В целях подготовки к защите внутреннего рынка происходит увеличение масштабов проверок после растаможивания, операционной эффективности в сфере ОСП, а также осуществляется управление косвенным налогообложением. Результаты внедрения единой информационной системы на уровне страны являются полностью удовлетворительными, поскольку таможенная служба сумела достичь требуемых стандартам по следующим направлениям: обмен информацией с другими странами, запуск новой компьютеризированной транзитной системы (*NCTS*) внутри страны, которая связана с международной системой; обработка данных из таможенных деклараций. Еще предстоит решить следующие задачи: реорганизация местных таможенных управлений, дальнейшая компьютеризация и соединение систем с системами ЕС, заключение соглашений с другими службами, децентрализация функций и тесное сотрудничество с налоговыми службами. Двойную задачу ужесточения пограничного контроля и одновременного обеспечения свободы передвижения, возможно, удастся частично решить, ориентируясь на основные аспекты «Деловой стратегии 2004+»: аспект развития (повышение стандартов и выход на тот уровень операционной эффективности, который существует в ЕС), клиентский аспект (облегчение экономической деятельности), финансовый аспект (нефальсифицированная оценка и эффективный сбор налогов) и аспект внутренней процедуры (государственная таможенная политика, защита общества и внутреннего рынка⁵⁹).

И хотя реализация этих аспектов может показаться делом невыполнимым, учитывая проблему коррупции и отсутствие равновесия между централизованным и местным управлением, Таможенная служба достаточно хорошо подготовилась к защите будущей внешней границы путем разработки и реализации собственной стратегии преодоления трудностей, которые могут в связи с этим возникнуть.

Оценка институционального развития

⁵⁹ Там же. – р. 34.

Учреждения, ответственные за контроль над границей и трансграничными операциями, должны отвечать стандартам ЕС и соответствовать восточной политике Польши. Центральное правительство осуществляет внедрение в польскую систему ключевых административных ценностей. Этот процесс также усиливается благодаря общему требованию повышения эффективности управления. Вопрос о том, смогут ли институты Польши полностью адаптироваться, остается одной из проблем, затрудняющих европейскую интеграцию и, в частности, подготовку к управлению будущей внешней границей ЕС.

В рамках наиболее важной задачи нахождения равновесия между жесткостью и гибкостью система учреждений контроля над границей должна будет справиться с двойной задачей: усилить защиту границы, практикуя при этом гибкую политику, не нарушающую взаимодействие Польши с восточными соседями. Основными задачами в период после вступления в ЕС будут защита внутреннего рынка и развитие отношений России, Беларуси и Украины с ЕС. Польские учреждения будут оцениваться не только с точки зрения адаптации к внутреннему управлению и требованиям ЕС, но и в плане осуществления внешней политики⁶⁰.

Разработкой политики и осуществлением координации занимается Совет министров. Он должен контролировать процесс дальнейшего развития законодательства и формулировать задачи, которые министерства и другие органы должны будут выполнить. В сфере внутренних дел и юстиции, а также внутреннего рынка Польша на несколько лет отложила создание интегрированной стратегии управления границей и не сумела наметить для своих министерств принципы разработки их собственной политики. Сегодня Совет министров и правительство должны продолжать выполнение требований ЕС и осуществлять гибкую политику в отношении восточных соседей, уделяя особое внимание расширению восточного измерения ЕС.

Правительство должно проследить за рациональным распределением ответственности среди министерств, хотя в сфере контроля над границей это оказалось сложной задачей. Эффективное управление пограничной службой, полицией и

⁶⁰ *Report of the Reflection Group on The Political Dimension of EU Enlargement: Looking Towards Post-Accession*, chaired by Dehaene J.-L., the Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, European Commission 2001, p. 21.

вспомогательными службами значительно облегчает выполнение МИДом своей роли. Что касается контроля, осуществляемого министерством финансов над пограничной службой, встает вопрос об учете и гласности руководства. Ведущаяся в Польше реструктуризация министерства финансов и недавний дефицит бюджета (март – апрель 2003 г.) затруднили управление таможенной службой, хотя сама служба действует достаточно эффективно. Для координации деятельности всех центральных учреждений по внедрению *acquis* необходимо укрепить роль министерства юстиции. На работу в польских учреждениях, включая органы контроля над границей, должны приглашаться юристы с опытом работы в странах ЕС. Последнее слово при разработке политики Польши в отношении восточных стран должно оставаться за министерством иностранных дел. МИД должен более активно участвовать в процессе разработки политики гибкого управления границей.

Деятельность министерских организационных структур должна оцениваться при помощи соответствующих стандартов и обеспечивать эффективный обмен информацией между министерствами. Эти стандарты должны быть разработаны центральным правительством и отличаться ясностью в плане требований к деятельности учреждений и связей между ними. Применение такого подхода по-прежнему остается одной из слабых сторон польской системы. Вследствие разнообразия статусов сотрудников и большого количества структур, находящихся под контролем министерств, в последних отсутствует четкая иерархия. Недостаток взаимодействия между политическими и административными структурами является еще одним недостатком польских учреждений, поскольку они чрезвычайно щепетильны в вопросах политизации и политической подоплеки. В разработке политики управления границей будут участвовать все министерства, поэтому необходимо обеспечить эффективное сотрудничество между ними. В связи с этим учреждения должны осуществлять обмен информацией и жесткий контроль над деятельностью.

Что касается вопроса укомплектования, особенно пограничной и таможенных служб, наблюдается значительный прогресс в плане ясности требований при найме, подготовки персонала и разработке систем вознаграждения. Хотя работа в этой отрасли считается менее привлекательной по сравнению с работой в частном секторе, число желающих получить ее растет в связи с улучшением социального положения государственных

служащих. В Польше служба в государственном аппарате является гражданской, несмотря на это, в связи с прошлым таможенной и пограничной служб, их сотрудники по-прежнему воспринимаются как полувоенные служащие. Необходимо достичь четкости в управлении и взять на вооружение более динамичный подход, что позволило бы управлять кадровыми ресурсами более эффективно. Система определения размеров должностного оклада должна быть более четкой и гибкой в плане вознаграждения сотрудников по результатам их труда. Также необходимо сделать сотрудничество между службами, например, фитосанитарной и ветеринарной, более тесным, что позволяет обеспечить эффективный обмен информацией и избежать выполнения двойной работы. Для ЕС основной проблемой является недостаток профессионализма сотрудников государственных институтов в странах-кандидатах. Польша в некоторой степени отвечает стандартам ЕС, хотя дальнейшая реструктуризация необходима.

Принцип равновесия между центральной и местной властью имеет решающее значение для управления границей, поскольку основную нагрузку будут нести приграничные регионы, а справиться с ней должны будут местные органы власти. Учитывая сложность политики Польши в отношении восточных соседей и необходимость соответствия жестким требованиям ЕС, следует реализовывать больше межрегиональных и трансграничных проектов. В то время как главные задачи решаются министерствами, в основные обязанности местных властей входит поиск поддержки и обеспечение обмена информацией между регионами, однако обе эти задачи выполняются неудовлетворительно, что делает политику в целом непоследовательной. Ощутимый прогресс наблюдается в сфере распределения обязанностей между региональными и центральными органами пограничной службы и реорганизации таможенных палат. Тем не менее, для обеспечения надежной охраны границы необходимо улучшить центральное управление, в то время как гибкость в отношении региональных учреждений будет способствовать развитию сотрудничества с восточными соседями.

Что касается управления финансовой деятельностью, «План действий» по административной адаптации послужил рациональной основой распределения бюджета для всех отмеченных сфер с учетом необходимости набора кадров, их подготовки, перераспределения обязанностей и необходи-

мости дальнейшей работы, направленной на достижение соответствия *acquis*. Финансовые цели правительства до настоящего времени остаются несколько неясными. Существует необходимость увеличения притока ресурсов по всем сферам управления границей. При этом слишком большое число структур занимается распределением ресурсов. Помощь, оказываемая ЕС, дает удовлетворительные результаты, хотя необходимо повысить эффективность работы центрального руководства. Усиление роли министерства финансов смогло бы облегчить процесс контроля и управления фондами, хотя, что касается структурных фондов, местные власти должны приложить к этому все усилия, чтобы эффективно использовать предлагаемую поддержку.

Низкая эффективность системы контроля продолжает оставаться одним из недостатков польской системы. В сфере управления границей из-за разделения обязанностей и сложности организационной структуры трудно дать ясную оценку эффективности деятельности. Министерства и подчиненные им структуры регулируются централизованно Высшей палатой контроля. В настоящее время качество внутренних аудиторских проверок и ревизий больше соответствует стандартам ЕС, нежели в начале девяностых годов. Особым образом следует отметить успешность реорганизации и распределения обязанностей в таможенной службе. Необходимо усилить роль органов административной юстиции и обеспечить участие министерства юстиции в решении всех вопросов по введению в силу *acquis*. Регулярные проверки и ревизии, производимые сотрудниками служб ЕС, являются стимулами к усилению контроля над деятельностью. Все больше граждан в состоянии оценить эффективность работы пограничной службы, хотя по-прежнему требуется сделать работу ответственных органов более четкой и облегчить к ним доступ.

Значительным образом улучшилось взаимодействие между гражданами и администрацией, включая облегчение доступа к статистической информации и разбор жалоб клиентов. Установка бесплатной информационной телефонной сети на пограничной и таможенной службах способствовала более эффективному обмену информацией. Существует острая необходимость обеспечения эффективного общения между пропускными пунктами на восточной границе и учреждениями соседних стран, поскольку, если граница будет восприниматься как закрытая, укрепить связи с восточными соседями

станет сложно, и, кроме того, восприятие Россией, Беларусью и Украиной Шенгенского режима будет крайне негативным. Необходимо упорядочить взаимосвязь между центральным правительством и гражданами, что способствует росту доверия клиента к органам обслуживания. В свете предстоящего расширения эта задача является чрезвычайно важной, так как правительство Польши, включая учреждения контроля над границей, будут заниматься делами не только польских граждан, но также граждан ЕС, и должны будут обеспечить четкое и эффективное обслуживание. Это требование становится еще более важным, если принять во внимание потребности восточных соседей Польши.

В целом степень институционального развития для управления будущей внешней границей ЕС можно оценить как по-прежнему неудовлетворительную в плане приурочивания стратегии вступления в ЕС к задачам политики в отношении восточных соседей Польши. Важность вступления в ЕС для Польши не должна умалять той роли, которую она играет в Центральной и Восточной Европе. Задача гибкого и эффективного внедрения Шенгенских правил является достаточно сложной, и Польше с нынешним уровнем работы ее администрации в настоящее время решить ее трудно. Учитывая противоречие между проблемами институционального развития и требованиями современного общества, создание администрации, достаточно квалифицированной для работы по европейским стандартам и гибкой в плане продолжения внешней политики Польши, является делом долгим и сложным.

Хотя большая часть подготовки осуществляется до вступления страны в ЕС, важно, чтобы учреждения продолжали эффективно работать, уже будучи членами ЕС, и выработали прочную базу для управления границей после вступления. Поскольку польским учреждениям предстоит справиться с вдвойне сложной задачей управления границей, они должны принять меры для того, чтобы их стремление выполнить требования ЕС не препятствовали осуществлению внешней политики в отношении восточных соседей. «Ставя своей целью вступление в ЕС, страна не должна забывать о том, что членство принесет ей новые права и обязанности. Быть активным членом ЕС может быть сложнее, чем добиться самого членства. В течение всего периода вступления и после него учреждения должны осуществлять последовательную политику и выполнять все обязательства, появившиеся в связи

с членством. Кроме того, они должны будут адаптироваться к изменяющимся условиям»⁶¹. После вступления в ЕС задача управления границей для соответствующих учреждений станет более трудной, поскольку она подразумевает сложность в распределении ресурсов и связана с внешней политикой, что является новым измерением для ЕС. Следовательно, дальнейшее развитие в соответствующих областях является не только требованием ЕС, но и одним из направлений деятельности Польши после вступления в ЕС.

⁶¹ *Sustainable Institutions for EU...*, *op. cit.*, p. 15.