

УДК 327;329.9

Г.С. Байкушикова*, А. Стыбаев

Казахский национальный университет им. аль-Фараби,
Республика Казахстан, г. Алматы
*E-mail: gulnara.baikushikova@gmail.com

Некоторые аспекты отношений между Швейцарией и Европейским Союзом

Данная статья посвящена основным аспектам взаимодействия между Швейцарией и Европейским Союзом. Швейцария хотя не является членом ЕС, она имеет тесные политические и экономические связи со своими европейскими соседями. В первом десятилетии XXI века с вхождением в силу двух пакетов «двусторонних» соглашений отношения Берна и Брюсселя получили достаточно стабильную основу. Однако стоит отметить, что в настоящее время имеет место кризис подобного рода формата контактов Европы и Швейцарии, что, в свою очередь, для многих экспертов является непреложным фактом. Так, каковы же отношения Швейцарии и ЕС, а также что же ожидает Швейцарию и Европу в ближайшем будущем? Именно на эти указанные вопросы мы постараемся ответить в данной статье. Авторами подробно исследуется история и перспектива отношений между Швейцарией и Европейским Союзом и делается попытка определения проблемных аспектов между указанными регионами.

Ключевые слова: Швейцария, Европейский Союз, европейская интеграция, нейтралитет миграционная политика.

G. Baikushikova, A. Stybaev

Some aspects of the relationship between Switzerland and the European Union

This article is devoted to the main aspects of the cooperation between Switzerland and the European Union. Although Switzerland is not an EU member, it has close political and economic ties with its European neighbors. In the first decade of the XXI century with the entry into force of the two packages of «bilateral» agreements the relationship of Bern and Brussels has got fairly stable basis. However, it is significant that currently there is a crisis of this kind of contacts between Europe and Switzerland, which, for its turn is an indisputable fact to many experts. So what are the relations of Switzerland and the EU, as well as what to expect on Switzerland and Europe in the near future? On these questions we will try to answer in this article. In this article it is explored in detail the history and future trends of relations between Switzerland and the European Union, and it is made an attempt to identify problematic aspects between these regions.

Key words: Switzerland, European Union, European integration, neutrality, migration policy.

Г.С. Байкушикова, А. Стыбаев

Швейцария мен Еуропалық Одақ арасындағы қатынастардың кейбір аспектілері

Мақала Швейцария мен Еуропалық Одақ арасындағы өзара әрекеттестіктердің негізгі аспектілеріне арналған. Швейцария Еуропалық Одақтың мүшесі болмаса да еуропалық көршілерімен тығыз саяси және экономикалық байланыста. XXI ғасырдың бірінші онжылдығында Берн мен Брюссельдің арасындағы қатынастары «екі жақты» келісімдердің екі пакетінің күшіне енуінен бастап тұрақты негізге ие болды. Алайда қазіргі таңда Еуропа мен Швейцария байланыстарында дағдарыс кезеңі орын алғандығы көптеген сарапшыларды ойландырғанын атап өткен жөн. Швейцария мен Еуропалық Одақ арасындағы қатынас қандай деңгейде, қатынастардың болашағы қандай деген сұрақтарға осы мақалада жауап беріледі. Мақалада Швейцария мен Еуропалық Одақтың арасындағы

қатынастардың тарихы және қатынастардың болашағы зерттеледі, аталмыш аймақтардың арасындағы проблемалық аспектілерді анықтауға мүмкіндік жасалынады.

Түйін сөздер: Швейцария, Еуропалық Одақ, еуропалық интеграция, бейтараптылық, көші-қон саясаты.

Введение

Швейцарская конфедерация вплоть до середины девятнадцатого века считалась одной из беднейших стран Европы. В тот период её население состояло преимущественно из множества народов разного культурного, этнического, религиозного и языкового происхождения. Швейцария в это время совершенно не располагала какими-либо значительными природными ресурсами и не имела даже своего прямого выхода к морским торговым путям.

Страну часто волновали различного рода религиозные войны, в том числе борьба за власть. Но стоит отметить, что в начале XXI века Всемирным банком Швейцарская конфедерация уже была отнесена к группе самых богатых государств мира (в тот период её ВВП на душу населения составил 36.2 тыс. долл.). В исследовании, которое было специально подготовлено Швейцарским восточным институтом, такого рода метаморфоза была объяснена тем, что в основном в стране была внедрена высокоэффективная общественно-политическая система управления, которая, в свою очередь, основана, в первую очередь, на соблюдении базовых демократических правил политического противоборства в стране, а также заключена в уважении основных прав человека и защиты национальных меньшинств в стране.

Однако отметим, что в эти же годы важное значение в стране приобрела проблема взаимоотношений Швейцарской Конфедерации и Европейского союза. Так, например, начался достаточно сложный процесс обсуждения основных условий присоединения конфедерации к европейской интеграции, который, в свою очередь, продолжается уже достаточно длительный период времени.

В Швейцарской конфедерации имеется совершенно особенный подход к самой сути Европейского Союза. Но Швейцарские аналитики считают, что довольно твердая федеративная структура, схожая со структурой США, не может быть моделью для дальнейшего развития политической системы Европейского Союза, однако, вместо понятия «европейского федерализма» в

Швейцарской конфедерации часто употребляется понятие европейского космополитического образования.

В Швейцарии, в первую очередь, исходят из того, что строительство Европейского Союза является практически бесконечным процессом, у которого нет и не может быть конкретной и конечной цели. В данном аспекте отметим, что ни Евросоюз, ни отдельные государства, которые входят в него, не должны образовывать «монопольный центр власти». Им лишь должна отводиться роль связующих каналов сложно сконструированной общественно-политической системы общей безопасности.

В период с конца XX начала XXI веков в Швейцарской конфедерации возросло общее понимание того, что довольно длительная стагнация, которая наиболее характерна для страны на рубеже этих веков, в том числе причины отставания от других государств Западной Европы заключаются, в значительной мере, и в приверженности Швейцарии к так называемому «особому пути», который предполагает собой существование рядом с Европейским Союзом, но без непосредственного участия в этом пути при частичном включении в процесс европейской интеграции.

Выше отмеченное нами понимание и подталкивало руководство страны к интенсификации диалога с Евросоюзом. Такого рода диалог, по нашему мнению, является особо важным для Швейцарской конфедерации с учётом того, что важнейший фактор роста её экономики – это внешний спрос на швейцарскую продукцию (так, например, отметим, что экспортная квота составляет 45%), а наибольшая доля торговли приходится на страны Евросоюза (так, 60% – экспорта и 82% – импорта) [1].

Анализ отношений Швейцарии – ЕС.

Отметим, что первые соглашения между Швейцарской конфедерацией и Европейским союзом были подписаны ещё в 1972 году, тогда еще в рамках договора о вхождении в Европейское экономическое пространство ряда стран, находившихся в составе ЕАСТ. Соглашение о свободной торговле 1972 г. является основополагающим в торговых отношениях между Швей-

царией и ЕС и имеет большое экономическое значение. Оно отменило таможенные тарифы и квоты на товарооборот промышленными товарами между странами-участницами. Таким образом, были упразднены взаимные торговые барьеры, но сохранилась полная свобода действий в экономических связях с третьими странами.

Вступление в силу Соглашения о свободной торговле имело положительные последствия для обеих сторон: возникновение большей стабильности и прогнозируемости характера торговых отношений стран-участниц. Соглашение позволило Швейцарии воспользоваться экономическими выгодами от кооперации, не подвергая опасности нейтралитет, федерализм и прямую демократию [2].

Следовательно, в тот период времени была создана основа для реализации четырёх основных принципов. Во-первых, это свобода движения товаров, во-вторых свобода движения капиталов, в-третьих аспекты свободного передвижения услуг, и наконец, четвёртый аспект – движение рабочей силы.

Далее последовала целая серия различного рода референдумов, которые определили собой характер дальнейших отношений с Европейским союзом. Так, к примеру, еще в декабре 1992 года был проведён всенародный референдум касательно целесообразности начала переговоров об условиях вступления Швейцарии в состав Евросоюза. Против вступления отличилось 50,4% населения страны, а за вступление проголосовало 23,3 тысячи голосов, но за этим достаточно небольшим перевесом стоит тот факт, что против вхождения страны в европейскую интеграцию проголосовали 16 из 26 кантонов [3].

В результате указанного неодобрения с самого начала переговоров страна оказалась в менее благоприятных торгово-экономических условиях в сравнении с другими странами Европы. В подобного рода условиях правительство Швейцарии, в свою очередь, приняло решение об изменении переговорной стратегии. Так, далее в мае 2000 года был проведён очередной референдум касательно целесообразности заключения двустороннего соглашения с Евросоюзом по семи основным конкретным торгово-экономическим проблемам. Большинство населения, а именно 67,2% населения одобрило этот шаг. Против этого шага выступили только два кантона, имея на это свои причины. Так, в Тичино население опасалось возможного усиления притока иммигрантов из Италии, а в Швейцарии

население вообще всегда были против любого рода расширения связей с другими соседними странами.

По мнению швейцарского правительства, подписанные соглашения, обеспечивающие ей почти три четверти всех преимуществ, которыми располагают государства-члены Европейского Союза, в том числе и в тоже время не вынуждают к определенным уступкам. При этом стоит отметить, что не наносится какой-либо ущерб государственному суверенитету страны. Все четыре политические партии, которые входили в правительство (Федеральный совет), в том числе основные финансово-промышленные и профсоюзные объединения поддержали вышеупомянутые соглашения.

Далее, в 2004 году между Швейцарией и Европейским Союзом было подписано большое и внушительное количество соглашений по самым разнообразным категориям регулирования. Эти соглашения в очередной раз показали, что Швейцария придерживается пути постепенного решения вопросов, связанных с европейской интеграцией путем подписания различных соглашений с Европейским союзом.

Предложение по подписанию этого пакета поступило от Евросоюза, так как для него было выгодно включение Швейцарии в борьбу с контрабандой и неуплатой налогов. Швейцария согласилась вести переговоры, но на определенных условиях. В новом пакете соглашения должны быть не только важные для Европейского союза соглашения, но и те, которые интересуют Швейцарию, в частности: вступление страны в Шенген, а также сотрудничество в тех сферах, которые только упоминались в первом пакете 1999 года. Во время подписания второго пакета двусторонних соглашений правительство Швейцарии четко сформулировало свою позицию, заявив, что Швейцария не имеет временных ограничений и будет искать решения, удовлетворяющие обеим сторонам столько, сколько будет нужно.

В результате этих переговоров был подписан пакет, состоящий из семи соглашений. Первое соглашение касается налогообложения сбережений, по которому Швейцария удерживает покладам лиц, которые проживают в странах, являющихся членами Европейского союза, 35% доходов и переуступает их Евросоюзу из расчета 1 к 3/4. Это соглашение дает возможность решить вопрос об эффективности налогообложения и помогает в сохранение банковской тайны [4].

Второе соглашение касается борьбы с контрабандой, неуплатой налогов и оставляет место для дальнейшего сотрудничества в этой области. Для удаления определенных таможенных барьеров было заключено соглашение в агропромышленном комплексе [5].

Швейцария производит большой экспорт в сектор стран-участниц Европейского союза, чем импорт, поэтому данный договор для Швейцарской конфедерации является более выгодным. Четвертое соглашение предусматривает участие Швейцарии в Европейском агентстве по охране окружающей среды.

Пятый договор заключен для обмена различными статистическими данными. Следующее соглашение рассматривает культуру и образование и направлено на увеличение сотрудничества в этих областях.

Стоит отметить, что Конфедерации все же удалось сохранить за собой право не оказывать правовую помощь странам-членам Европейского Союза по делам, которые связаны с уклонением от прямых налогов, в рамках присоединения к Шенгену и Дублину. 5 июня 2005 года на очередном референдуме граждане Швейцарии высказались за вступление в Шенгенское пространство.

В результате чего 12 декабря 2008 года Швейцарская конфедерация официально вступила в Шенгенское безвизовое пространство. На границах Швейцарии на всех наземных пропускных пунктах был отменен паспортный контроль. В свою очередь, в аэропортах страны паспортный контроль сохранился только вплоть до 29 марта 2009 года. За этот период страна подготовила свои авиационные терминалы для обслуживания внутри шенгенских авиарейсов, где паспортный контроль не требуется, и отделила эти рейсы от остальных международных терминалов [6].

Относительно вопроса о распространении свободы перемещения на 10 новых государств-членов Европейского Союза, отметим, что было принято решение о вынесении его на очередной референдум, который состоялся 25 сентября 2005 года. На этом референдуме принцип свободы передвижения с новыми членами Европейского Союза поддержали 55,95% населения страны.

Следующий референдум состоялся 8 февраля 2009 года, на котором граждане Швейцарии одобрили продление соглашения с Евросоюзом о свободном движении рабочей силы, тем самым дали согласие и на то, чтобы это право бы-

ло применено к гражданам Румынии и Болгарии в том числе.

Перед началом голосования ультраправые, которые выступали против, пугали собственных сограждан тем, что миграционный приток в страну румын и болгар будет грозить им ростом безработицы и общей преступности. Тем не менее потеря привилегий в торговле с Европейским Союзом и ухудшение их дальнейших взаимоотношений показали для страны гораздо страшнее.

Проведение указанного выше референдума касательно права иметь работу в Европейском Союзе и того, стоит ли гражданам страны принимать рабочую силу из стран Евросоюза, понадобилось в связи со скорым окончанием соглашения Берна и Брюсселя о свободном движении рабочей силы, а также в связи с вступлением в 2007 году Болгарии и Румынии в состав Евросоюза.

Основная проблема заключалась в том, что, по нашему мнению, к гражданам 25 стран-участников Европейского Союза народ Швейцарии уже привык, однако, к той перспективе, что свершится масштабный дальнейший наплыв в страну иммигрантов из Румынии и Болгарии, многие жители отнеслись довольно неоднозначно.

Готовясь к указанному референдуму, ультраправая партия, давно известная своей довольно жесткой антииммиграционной политикой в стране, распространила по всей стране постеры, которые изображали трех черных воронов, которые клюют маленькую Швейцарию. Они агитировали голосовать против указанного соглашения, а также пугали граждан тем, что прибытие рабочей силы румын и болгар в страну (по их мнению, это «страны третьей Европы») оставит без рабочих мест самих коренных швейцарцев, что приведет к росту налогов и увеличению преступности.

Сторонники продления указанных выше соглашений с Европейским Союзом, в свою очередь, обратили свое внимание на то, что негативный исход референдума поставит под угрозу весь комплекс взаимоотношений Швейцарской конфедерации с Евросоюзом в целом. Тем более, стоит отметить, что Швейцарии не раз давали понять, что такого рода дискриминация двух новых членов Евросоюза недопустима и что швейцарский отказ автоматически приведет к тому, что будут аннулированы все шесть ранее заключенных соглашений, которые касаются взаимного снятия торговых барьеров.

Некоторые еврочиновники даже отмечали, что в качестве ответной меры на швейцарский отказ Евросоюз может приостановить действие Шенгенского соглашения с этой страной. В силу того, что около трети рабочих мест в Швейцарии напрямую связаны с Европейским Союзом, объём торговли, с которым достигает €150 млрд. ежегодно, а отмена этого режима свободного трудоустройства создала бы большие сложности и увеличила бы издержки швейцарских экспортеров.

Отметим, если впервые решение впустить в страну рабочую силу из Европейского Союза принималось в связи с экономическим бумом и потому в 2000 году его поддержали 67% населения страны, то сейчас Швейцария переживает некоторый финансовый кризис.

В связи с этим всего за пару дней до референдума число сторонников продления соглашения с Евросоюзом и двумя его новыми членами составляло только 50% от всего населения страны. Против него выступали 43% населения, тогда как оставшиеся по-прежнему не могли определиться. В результате около 60% населения страны проголосовали достаточно утвердительно. Следовательно, они продемонстрировали, что угроза испортить отношения с Евросоюзом для них куда важнее, чем возможный наплыв иммигрантов и рабочей силы из Болгарии и Румынии.

Знаковым по своему характеру событием было то, что на референдуме 9 февраля 2014 года швейцарские граждане, хотя и очень незначительным большинством (50,4%), но все-таки поддержали инициативу право-радикальной Швейцарской народной партии (SVP) «Против массовой иммиграции» [7].

Этот референдум стал причиной резкого осложнения отношений между Берном и Брюсселем, поскольку предусмотренное инициативой введение ограничительных миграционных квот и контингентов очевидным образом нарушает «Соглашение о свободном передвижении лиц и капиталов», заключенное между ЕС и Швейцарией и одобренное на референдуме в Конфедерации в пакете с другими «секторальными» соглашениями, регулирующими формат отношений и сотрудничества Евросоюза и Швейцарской Конфедерации.

20 июня 2014 года Федеральный совет (правительство Швейцарии) представил концепцию конкретной реализации данной законодательной инициативы. В ней предусмотрено введение принципа ограничения иммиграции из ст-

ран ЕС/ЕАСТ, поскольку такой принцип теперь, в результате референдума 9 февраля, является элементом соответствующей статьи федеральной Конституции страны. Квоты на иностранцев из стран ЕС/ЕАСТ начнут действовать с февраля 2017 года [7].

Федеральный совет, с учетом рекомендаций специальной экспертной комиссии, будет ежегодно определять размер иммиграционных квот, которые будут основаны на потребностях кантонов и экономики страны. От введения каких-либо абсолютных цифровых показателей правительство отказалось. Ограничение иммиграции с целью «воссоединения семей» правительство так же отклонило.

В области предоставления убежища Федеральный совет намерен реализовать новые конституционные положения с учетом обязательных для Швейцарии норм международного права. Так как ограничение иммиграции не совместимо с действующим Соглашением Швейцарии и ЕС о свободном перемещении граждан, то Федеральный совет хочет пересмотреть и его.

До осени 2014 года Швейцария определит так называемый «переговорный мандат», то есть сформулирует свою позицию, с которой Берн намерен начать переговоры с Брюсселем по новой редакции соглашения о свободном перемещении граждан. Проект Закона, в форме которого можно будет реализовать представленную в пятницу концепцию, должен быть представлен уже до конца года.

Выводы

Таким образом, Швейцария в дальнейшем намерена четко анализировать все возможные последствия реализации двусторонних соглашений с Европейским Союзом и его членами.

В целом результаты референдума, посвященного миграционным вопросам, волнуют людей даже за пределами страны. Многие зарубежные политики и общественные деятели полагают, что Швейцария достаточно строгая и справедливая, так она строга к другим и справедлива к себе.

Стоит отметить, что в настоящий период Швейцарская конфедерация вступает с активным поиском новой стратегии внешней политики в современном мире. Швейцария оказалась в географическом центре интернирующегося Евросоюза, поэтому была вынуждена выработать новые принципы международного сотрудни-

чест
этой
парт
так 1
1
Шве
дост
до с
наш

1

2

3

4

5

6

7

1

2

3

4

5

6

7

чества, а Европа, в свою очередь, остаётся для этой страны наиболее важным стратегическим партнёром как в экономическом, политическом, так и культурном отношениях.

В целом, это направление внешней политики Швейцарской конфедерации в новом веке стало достаточно более прагматичным. Конфедерация до сих пор не является членом Евросоюза, и по нашему мнению, ещё долго им не станет. Нес-

мотря на указанное ранее, стоит отметить, что у неё есть ряд важных преимуществ перед Европейским Союзом, такие, как дипломатическая компетенция конфедерации, её надёжность и заслуженная репутация, которая была завоевана в сфере защиты прав человека. И стоит констатировать, что Швейцарская конфедерация довольно успешно их использует в новых реалиях современности.

Литература

- 1 Новиков А. Экономические отношения между Швейцарией и ЕС [Электронный ресурс] // Публикации Международного центра делового сотрудничества. – Режим доступа: <http://www.mcds.ru/>
- 2 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, 1972 // <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19720195/index.html>
- 3 Швейцария вступит в Евросоюз, но не сейчас // Политика и время. – 2003. – № 8. – С. 28.
- 4 L'accord bilatéral entre l'UE et la Suisse concernant la fiscalité de l'épargne. Département fédéral des finances DFF // <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02406/?lang=fr>
- 5 Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers. 0.351.926.81 // <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042084/index.html>
- 6 Швейцария и Европейский союз. Новости Швейцарии на 10 языках // <http://www.swissinfo.ch/rus/dossiers/>
- 7 Соня Фенацци (Sonia Fenazzi) и Петер Зигенталер (Peter Siegenthaler). Момент истины наступит уже скоро // Швейцария-Евросоюз. <http://www.swissinfo.ch/rus/40474950>

References

- 1 Novikov A. Ekonomicheskie otnosheniya mezhdru Shveicariiei i ES [Elektronnyi resurs] // Publikacii Mezhdunarodnogo centra delovogo sotrudnichestva. – Regim dostupa: <http://www.mcds.ru/>
- 2 Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne, 1972 // <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19720195/index.html>
- 3 Shveicariya vstupid v Evrosoiuz, no ne seichas // Politika i vremya. – 2003. – № 8. – S. 28.
- 4 L'accord bilatéral entre l'UE et la Suisse concernant la fiscalité de l'épargne. Département fédéral des finances DFF // <http://www.efd.admin.ch/themen/steuern/02406/?lang=fr>
- 5 Accord de coopération entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, pour lutter contre la fraude et toute autre activité illégale portant atteinte à leurs intérêts financiers. 0.351.926.81 // <http://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20042084/index.html>
- 6 Shveicariyai Evropeiskii soiuz. Novosti Shveicariina 10 yazykah // <http://www.swissinfo.ch/rus/dossiers/>
- 7 Sonia Fenazzi. Peter Siegenthaler. Moment istiny nastupituzheskoro. // Chveicariya-Evrosoyuz. <http://www.swissinfo.ch/rus/40474950>