

УДК 321.8; 327.7

МОДЕЛИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЕС СО СТРАНАМИ-ПАРТНЕРАМИ: ОПЫТ ШВЕЙЦАРИИ

© 2023 **БАБЫНИНА Людмила Олеговна**

Кандидат политических наук

Отдел исследований европейской интеграции

Центр политической интеграции, Институт Европы РАН

125009, Россия, Москва, Моховая ул., 11-3

E-mail: lbabynina@yandex.ru

Поступила в редакцию 24.10.2023

После доработки 12.11.2023

Принята к публикации 14.11.2023

Аннотация. За последние десятилетия Евросоюз сформировал несколько форматов интеграции с третьими странами, которые рассматриваются как варианты внешней дифференциации. ЕС стремится упорядочить отношения с партнерами, увязывая доступ на свой внутренний рынок с обязательствами динамической адаптации их национального законодательства к нормам и правилам ЕС. Данные действия можно рассматривать через различные теоретические рамки: европеизацию, дифференциацию, институционализм, внешнее управление. Целью статьи стало изучение особенностей отношений Швейцарии и ЕС на современном этапе, обусловленных отказом альпийской республики от проекта двустороннего Институционального соглашения, которое предполагало углубление институциональной структуры и большую автоматизацию в имплементации права ЕС в национальное право Швейцарской конфедерации. Отказ руководства страны от ратификации соглашения подтверждает, что идея сохранения национального суверенитета и принципа прямой демократии для Швейцарии оказались важнее, чем экономические выгоды от интенсификации интеграции с ЕС. Таким образом, с учетом опыта Соединенного Королевства, не каждый из близких партнеров ЕС готов поступиться своими национальными полномочиями в обмен на получение выгоды от более глубокого доступа на рынок ЕС, что во многом связано с внутренними традициями и экономическим потенциалом государств–партнеров.

Ключевые слова: Европейский союз, Швейцария, билатеральные отношения, внешняя дифференциация, Институциональное соглашение, «привилегированное» партнерство, эквивалентное законодательство, динамические соглашения, суверенитет

DOI: 10.31857/S0201708323070021

EDN: rydncx

Теоретические рамки взаимодействия ЕС с третьими странами

Выход Соединенного Королевства из ЕС и попытки найти новый оптимальный формат двусторонних отношений возродили академический и практический интерес к моделям взаимодействия Союза с близкими или «привилегированными» партнерами, у которых имеется в различной степени свободный доступ на внутренний рынок ЕС. Отношения включают «интенсивные формы сотрудничества» и интеграцию, институционализированные механизмы управления ими, а также принятие странами-партнерами ограниченного набора нормативных актов ЕС и их доступ к институтам или агентствам ЕС для участия в выработке решений [Gstöhl and Phinnemore, 2021]. Исследователи рассматривают такие модели в категориях внешней дифференциации, внешнего управления, институционального подхода или европеизации/де-европеизации стран–партнеров, причем в зависимости от теоретической рамки число исследуемых моделей может меняться.

Форматы «привилегированного» партнерства были созданы как форма внешней дифференцированной интеграции из-за различий в возможностях и желании стран-соседей ЕС присоединиться к нему в качестве полноправных членов. В категорию «привилегированных» партнеров обычно не включают страны–кандидаты на вступление, поскольку они должны принять полный свод *acquis communautaire* и не могут выбирать, к каким проектам ЕС присоединяться, а к каким нет [Gstöhl and Phinnemore, 2019]. Логично предположить, что форматы внешней дифференциации появились, поскольку постоянно расширяющийся внутренний рынок ЕС становился все более привлекательным для близких соседей объединения, которые по тем или иным причинам не хотели передавать национальные полномочия на наднациональный уровень в том же объеме, что и государства-члены ЕС (или хотели вернуть их на национальный). В результате появились форматы частичного доступа на Единый рынок, которые тесно увязаны с объемом принятого законодательства Союза и взятыми на себя обязательствами со стороны стран–партнеров.

Внешнее управление со стороны ЕС предполагает относительно «высокую степень институционализации и выходит за рамки чисто добровольных и односторонних решений третьих стран подражать нормам ЕС» [Lavenex, 2011]. В зависимости от полноты принятия норм ЕС и его надзора за их имплементацией и выполнением С. Лавенекс выделяет несколько уровней организационного включения стран–партнеров в структуру принятия решений ЕС – от почти «равнозначного членству» до статуса наблюдателя. В орбиту Евросоюза попадают не только «при-

вилегированные» партнеры, но и страны–кандидаты на вступление или участники Политики соседства.

Европеизация стран–партнеров происходит, в первую очередь, через включение в национальное законодательство норм и правил ЕС, а также через поддержку внешнеполитических решений ЕС или участие в проектах в рамках ОПБО. Европеизации в разной степени подвержены «привилегированные» партнеры ЕС, страны–кандидаты на вступление в Союз, участники политики соседства и государства, заключившие с Евросоюзом продвинутое торговое соглашение. Здесь большое значение имеет юрисдикция Суда ЕС, его возможность отслеживать и толковать принимаемые решения, а также надзорные институты и механизмы разрешения споров. Одновременно можно наблюдать процессы деевропеизации у близких партнеров ЕС, которые связаны с желанием дистанцироваться от норм и правил Евросоюза под эгидой возвращения полномочий на национальный уровень. Такие процессы в разной степени интенсивности наблюдаются в Соединенном Королевстве, Турции, в отдельных случаях у государств-членов.

Институциональный подход также широко применяется при анализе отношений третьих стран с ЕС, в особенности это актуально для «привилегированных» партнеров, имеющих общие институты и механизмы взаимодействия [Icoz and Martin, 2021]. Очевидно, что чем более институционализировано сотрудничество, тем больше у ЕС рычагов влияния на третьи страны, особенно если оно основано на принятии норм и правил ЕС, а контролирующие органы Союза могут отслеживать их имплементацию и применение. Наиболее продвинутым в институциональном плане в настоящее время выступает формат Европейского экономического пространства (ЕЭП).

С практической точки зрения Европейский союз тесно увязывает расширение доступа на свой внутренний рынок для третьих стран с соблюдением ими правил Единого рынка и сопутствующих норм ЕС. Главным элементом расширения такого доступа ЕС видит дальнейшую институционализацию отношений, особенно там, где они основаны хотя бы частично на *acquis communautaire* [Fossum et al, 2019]. Можно согласиться с утверждением, что модели внешней дифференцированной интеграции создавались ЕС, скорее, «специально» и *ad hoc* [Altay, 2021], чем исходя из общего структурированного плана. Однако в последнее десятилетие Евросоюз последовательно проводит политику, направленную на оптимизацию подобных отношений. ЕС все чаще пытается обеспечить однородность внутреннего рынка через заключение соглашений, которые позволяют динамично адаптировать законодательство третьих стран к постоянно изменяющимся нормам Союза, их единообразной интерпретации, а также осуществлять независимый надзор и судебное правоприменение [Gstöhl, 2015]. Логичным следствием данного подхода стали переговоры с близкими партнерами об обновлении или пересмотре форматов взаимоотношений.

Швейцарская модель

Швейцарскую модель, построенную на системе двусторонних соглашений, которые охватывают взаимодействие в конкретных областях и в значительной степени учитывают интересы альпийской республики, называют «прагматичным била-

терализмом» [Lavenex, 2011, Eckert, 2022]. Выстраивание существующей структуры отношений не было заранее продуманным планом, скорее, шло по принципу *ad hoc* [Kaddous, 2019]. Хотя часто данную модель характеризуют как статичную, сложившаяся билатеральная система имеет определенные элементы динамизма, который, впрочем, ЕС не читает достаточным.

Еще в 1972 г. ЕЭС и ЕАСТ, куда входит Швейцария, подписали соглашение об отмене пошлин в двусторонней торговле промышленными товарами¹. После создания Единого внутреннего рынка (ЕВР) в ЕС стороны решили распространить действие четырех свобод на страны ЕАСТ, результатом данного решения стало соглашение о создании Европейского экономического пространства. Однако на референдуме в Швейцарии соглашение было отклонено. Исследователи небезосновательно полагают, что причины отказа в присоединении к ЕЭП и последующим отзыве заявки на вступление в ЕС лежат в институциональных особенностях устройства Швейцарской конфедерации. Верховенство Суда ЕС и подчинение правилам ЕВР воспринималось значительной частью общества как ограничение национального суверенитета и ограничение принципа прямой демократии [Юданов, 2002; Vahl and Grolimund, 2006; Crespo, 2017]. С другой стороны, Швейцарии, находящейся в центре Европы и тесно связанной экономически со странами ЕС, было необходимо получить свободный доступ на рынки Союза, пусть и в ограниченном виде. Поэтому Федеральный совет Швейцарии выступил за ведение двусторонних переговоров с ЕС по условиям взаимодействия в отдельных секторах экономики. Результатом такого подхода стало заключение двух пакетов соглашений в 1999 и 2004 гг.²³.

Соглашения первого пакета связаны так называемым положением гильотины, которое предусматривает их совместное действие. То есть при отмене одного из них перестают действовать и остальные шесть [Бабынина и др., 2015]. В данном принципе можно усмотреть определенный рычаг давления на Швейцарию со стороны ЕС, что проявилось после референдума 2014 г. об ограничении свободы передвижения. Кроме двух основных пакетов соглашений, к настоящему времени было подписано более 120 второстепенных, в том числе в сфере ОПБО и юстиции и внутренних дел. Таким образом, рамки двусторонних отношений были существенно расширены и вышли за пределы чисто экономических аспектов [Kaddous, 2019].

Имеющиеся соглашения обеспечивают Швейцарии секторальный доступ на внутренний рынок ЕС, частично в каждой из «четырех свобод», при этом ни одна из свобод не реализуется в такой же степени, как в ЕС [Jenni, 2018]. Наиболее либерализовано свободное передвижение рабочей силы, в этой сфере законодательство сторон наиболее схоже. Во многом это обусловлено тем, что Соглашение о

¹ Agreement of 22 July 1972 between the Swiss Confederation and the European Economic Community, OJ 1972 L 300.

² В Швейцарии соглашения 1999 г. были приняты на референдуме в 2000 г., а пакет 2004 г. ратифицировал парламент страны в 2004 г., при этом одобрение сотрудничества в рамках шенгенской и дублинской систем прошло через референдум в 2005 г.

³ Часто в научной литературе их обозначают как “Bilaterals I”, “Bilaterals II”. Подробный анализ соглашений см.: Vahl, M. and Grolimund, N. Integration without Membership – Switzerland’s Bilateral Agreements with the European Union. Brussels: CEPS. 2006.

свободе передвижения¹ основано на принципе недискриминации, а ЕС внимательно отслеживает соблюдение прав граждан, и законодательство в данной сфере обновляется в Швейцарии регулярно. Соглашение носит смешанный характер, поскольку сторонами подписания выступили не только ЕС и Швейцария, но непосредственно государства-члены. Поэтому при каждом последующем расширении ЕС и Швейцария, и вновь вступившие в ЕС государства, должны были ратифицировать его расширение и обновление.

Благодаря соглашению 1972 г. о свободной торговле промышленными товарами и ряду соглашений из пакета 1999 г. (о взаимном признании оценок соответствия, о государственных закупках и о торговле переработанными сельскохозяйственными товарами²), торговля товарами между двумя сторонами осуществляется практически беспошлинно. Но поскольку Швейцария не входит в таможенный союз ЕС, к ней не применяются некоторые важные принципы ЕВР, в частности принцип взаимного признания, впервые провозглашенный Судом ЕС в кейсе Кассис де Дижон [Jenni, 2018]. Свободное движение капитала между сторонами не либерализовано. Свободное передвижение услуг между ЕС и Швейцарией сильно ограничено. Имеется соглашение о страховом секторе 1992 г.³ и соглашение о государственных закупках из пакета 1999 г.⁴ Но у ЕС и Швейцарии отсутствует соглашение о доступе последней на рынок финансовых услуг Союза, поэтому альпийская республика не может использовать принцип паспортизации. В данной сфере Евросоюз оставляет за собой право признавать или не признавать в одностороннем порядке швейцарское законодательство эквивалентным своему. Такой механизм также может рассматриваться в качестве меры давления на швейцарскую сторону. В частности, в 2018 г. Комиссия не продлила признание эквивалентности финансового законодательства с целью добиться ратификации Институционального соглашения.

Особенностью билатерального подхода стало отсутствие в большинстве сфер автоматического обновления законодательства Швейцарии в соответствии с изменяющимся законодательством ЕС. В отличие от динамичного характера ЕЭП, обеспечивающего постоянную имплементацию новых правовых актов Союза государствами ЕАСТ, входящими в него, соглашения, заключенные со Швейцарией, статичны, поскольку они устанавливают объем необходимой нормативной адаптации только на момент их заключения [Lavenex, 2011]. Исключения составляют соглашения о воздушном транспорте, об участии страны в Шенгенской и Дублинской системах, в которых предусмотрено динамичное обновление законодательства в соответствии с изменениями норм ЕС. В двусторонних соглашениях ЕС и Швейца-

¹ Agreement between the European Community and its Member States, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other, on the free movement of persons. OJ 2002 L114. Volume 45, 30 April 2002.

² OJ 2002 L114. Volume 45, 30 April 2002.

³ 91/370/EEC: Council Decision of 20 June 1991 on the conclusion of the Agreement between the European Economic Community and the Swiss Confederation concerning direct insurance other than life assurance. OJ L 205, 27 July 1991.

⁴ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on certain aspects of government procurement. OJ 2002 L114. Volume 45, 30 April 2002.

рии не предусмотрено судебного разрешения споров. Для обеспечения надлежащего функционирования соглашений в рамках каждого отраслевого соглашения созданы совместные комитеты, которые имеют полномочия управлять их реализацией и разрешать возникающие споры.

Формально двусторонние соглашения основаны на взаимном признании эквивалентности законодательства. В некоторых соглашениях «эквивалентные» законодательные акты перечислены в приложениях к отраслевым соглашениям. При изменении правовых актов ни Швейцария, ни ЕС не теряют своей автономии. В зависимости от сферы сотрудничества наличие эквивалентного законодательства играет более или менее важную роль. Эквивалентные и даже идентичные правила стали основой принципа недискриминации, который занимает центральное место в Соглашении о свободном передвижении людей [Jenni, 2018]. Эквивалентность также лежит в основе соглашений о сотрудничестве в таких областях, как статистика, налогообложение сбережений, в рамках работы агентств по охране окружающей среды и авиационной безопасности, шенгенской и дублинской систем. В то же время в таких областях, как исследования и образование, эквивалентные правила менее важны.

Требование эквивалентности законодательства на практике привело к частичной динамической адаптации швейцарского права к европейским стандартам [Lavenex, 2011], которая происходит либо по инициативе совместных комитетов, либо при реализации практики соотнесения новых законодательных актов Швейцарии с правом ЕС, которая существует с 1988 г.¹. М. Креспо характеризует сложившуюся практику как «автономную адаптацию» [Crespo, 2017]. Каждый из совместных комитетов на основе консенсуса принимает решения о совместимости законодательства Швейцарии с правом ЕС и о необходимости адаптации. Однако постоянно возрастающий объем законодательства в ЕС, а также рост числа самих комитетов, связанный с расширением сфер сотрудничества, затрудняет их работу. При отсутствии требований автоматического обновления законодательства в большинстве двусторонних соглашений модель имеет элементы «добровольного» динамизма, но их реализация в значительной степени зависит от одностороннего желания швейцарской стороны. В сложившейся билатеральной модели можно наблюдать весьма специфический процесс европеизации, глубину которой контролирует партнер ЕС, а не сам Союз, что не стало необычной практикой.

Государства – не члены ЕС не имеют возможности участвовать в принятии решений, принимаемых в его институтах, даже если полностью² имплементируют в национальное право нормы Евросоюза, как это происходит в странах ЕАСТ, входящих в ЕЭП. Однако степень вовлеченности стран–партнеров в обсуждение будущих правил ЕС напрямую зависит от уровня их адаптации к нормам и правилам Союза. Согласно правилам, прописанным в двух пакетах соглашений, наибольшие возможности влиять на содержание законопроектов Швейцария имеет в области исследований, воздушного транспорта, социального обеспечения и признания дипломов. Кроме того, в

¹ Swiss Federal Council. Rapport sur la position de la Suisse dans le processus d'intégration européenne du 24 août 1988, Bern, Feuille fédérale, 1988 III 233.

² В оговоренных соглашениями сферах.

тех сферах, в которых законодательство признается эквивалентным, Комиссия должна проконсультироваться со Швейцарией по поводу законодательных предложений [Vahl and Grolimund, 2006]. Однако возможности влияния страны на законодательство после того, как оно прошло предпроектную стадию, заметно уменьшаются. В частности, швейцарских экспертов не приглашают в качестве наблюдателей на заседания комитетов комитологии, хотя иногда существует подобная неформальная практика на уровне генеральных директоратов [Lavenex, 2011].

Соглашения об участии в реализации шенгенских правил¹ и Дублинского регламента², а также соглашение о мерах таможенной безопасности³ обязывают Швейцарию постоянно учитывать обновление законодательства ЕС и могут быть охарактеризованы как динамические. В то же время обязательства в рамках указанных соглашений не гарантируют автоматического обновления в национальном праве альпийской республики. Это связано с тем, что принятие новых правил в сферах, подпадающих под данные соглашения, должно быть одобрено в рамках внутреннего законодательного процесса в Швейцарии. Обычно на внесение изменений отводится двухлетний срок. Пересмотры динамических соглашений одобряются правительством Швейцарии или, если этого требует федеральный закон Швейцарии, подлежат утверждению парламентом и могут быть оспорены или утверждены на всенародном референдуме [Jenni, 2018]. Например, в 2019 г. на референдуме была поддержана транспозиция директивы ЕС 2017/953 о контроле за приобретением и хранением оружия⁴.

Швейцария имеет ряд соглашений о сотрудничестве с агентствами ЕС, но наиболее «продвинутый» статус она имеет в тех сферах, где действуют динамические соглашения. Во взаимодействии с другими агентствами ЕС, например, с Европоллом, Евроюстом и Европейским оборонным агентством, Швейцария выступает в качестве третьей страны и не имеет особого статуса.

В рамках пяти⁵ агентств (Европейское агентство по охране окружающей среды (ЕЕА), Европейское агентство по авиационной безопасности (ЕАСА), Агентство Европейского союза по вопросам убежища (ЕУАА), Агентство ЕС по оперативному управлению крупномасштабными ИТ-системами в сфере свободы, безопасности и правосудия (eu-LISA) Агентство по охране границ и побережья – Фронтекс) Швейцария выступает полноправным членом, но без возможности участвовать в

¹ Agreement between the European Union, the European Community and the Swiss Confederation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis. OJ 2008 L 53/52.

² Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the State responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland – Final Act – Declarations. OJ L 53, 27.2.2008.

³ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on the simplification of inspections and formalities in respect of the carriage of goods and on customs security measures. OJ L 199, 31.7.2009.

⁴ Данные референдума см.: URL: <https://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/va/20190519/det628.html> (дата обращения: 1.10.2023).

⁵ Существует также тесное сотрудничество между Швейцарией и Европейским химическим агентством, но полномочия страны здесь значительно ограничены.

принятии решений¹. Страна имеет своего представителя в правлениях указанных агентств и вносит финансовый вклад в их функционирование. Однако формат соглашений и участия в агентствах различается.

Участие Швейцарии в EASA базируется на соглашении между Европейским сообществом и Швейцарской конфедерацией воздушного транспорта из пакета 1999 г. В данном случае не было заключено отдельного соглашения между Агентством и Швейцарией, а были внесены изменения в положения о функционировании EASA, разрешающие участие альпийской республики². Acquis в этой области были распространены на Швейцарию, и швейцарским авиакомпаниям был предоставлен равный доступ к дерегулированному рынку ЕС на взаимной основе [Vahl and Grolimund, 2006]. Европейское агентство по охране окружающей среды заключило со Швейцарией специальное международное соглашение в 2006 г.³, в котором перечислено вторичное законодательство ЕС, принимаемое страной. Совместный объединенный комитет обеспечивает обмен мнениями между сторонами, может вносить поправки в указанные нормативные акты.

Динамическое участие Швейцарии в шенгенской и дублинской системах стало основой для продвинутого статуса страны в агентствах Фронтекс⁴, eu-LISA и в Агентстве ЕС по вопросам убежища. Агентство eu-LISA управляет полицейскими базами данных ЕС, Швейцария на основании регламента об учреждении данного агентства⁵ принимает участие в его деятельности с 2020 г. На деятельность данных агентств распространяется юрисдикция Суда ЕС. В рамках Фронтекс и eu-LISA Швейцария имеет полное членство с правом голоса в совете директоров (с некоторыми ограничениями) и консультативных группах агентства. ЕС увязывает данные исключения из общих правил невозможности участвовать в принятии решений третьих стран с динамическим соответствием Швейцарии правилам Союза в данных сферах [Lavenex, 2015] и оперативной необходимостью. Швейцария пыталась также получить право голоса в правлении Агентства ЕС по вопросам убежища, но руководство ЕС отклонило данную просьбу [Chamon, 2023].

¹ Ограниченное право голоса есть в рамках агентств Frontex и eu-LISA.

² Decision 3/2006 of the Community/Switzerland Air Transport Committee amending the Annex to the Agreement between the European Community and the Swiss Confederation on Air Transport. OJ 2006, L 318/31.

³ Agreement between the European Community and the Swiss Confederation concerning the participation of Switzerland in the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network. OJ 2006, L90/37.

⁴ Council Decision 2010/490/EU of 26 July 2010 on the conclusion, on behalf of the Union, of the Arrangement between the European Community, of the one part, and the Swiss Confederation and the Principality of Liechtenstein, of the other part, on the modalities of the participation by those States in the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. OJ 2010, L 243/2.

⁵ Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011. OJ 2018, L 295.

Комиссия вела переговоры о соглашениях, позволяющих Швейцарии структурно участвовать в еще двух агентствах – в Европейском железнодорожном агентстве (ERA) и Европейский агентстве по надзору за глобальными навигационными спутниковыми системами (GSA)¹, а также о привилегированном доступе на рынок электроэнергии ЕС. Однако отказ Швейцарии от Институционального соглашения 2018 г. ставит реализацию данных соглашений под сомнение или, как минимум, откладывает их.

Институциональное соглашение 2018 г. и проблемы его ратификации

Переговоры об изменении модели взаимодействия со Швейцарией начались в 2014 г., задолго до референдума о членстве Британии в ЕС. Однако после 2016 г. оба переговорных трека шли параллельно и оказали значительное влияние друг на друга и на позицию ЕС в них². Целью переговоров со стороны ЕС было обеспечение большей гомогенности ЕВР, через единообразное применение правил ЕС и динамическую адаптацию швейцарских законов к *acquis* [Piris, 2016; Altay, 2021].

После четырех лет переговоров, в конце 2018 г., стороны согласовали текст нового Институционального соглашения (InstA)³. Его положения носили компромиссный характер: ЕС постарался максимально продвинуть идеи по взаимозависимости доступа на свой внутренний рынок и динамической адаптации к правилам Союза [Kaddous, 2023], но при этом были учтены большинство пожеланий швейцарской стороны.

Согласно положениям текста, Институциональное соглашение должно применяться только к пяти сферам из пакета 1999 г., а именно: к свободному передвижению людей, наземному и воздушному транспорту, взаимному признанию оценок соответствия и сельскому хозяйству, а также распространяться на будущие соглашения о доступе Швейцарии к различным сферам внутреннего рынка ЕС. Для этого Швейцария должна перманентно адаптировать свое законодательство к изменяющимся правилам ЕС, чтобы не было расхождения между двумя правовыми порядками, которые могут стать потенциальными препятствиями в торговле [Kaddous, 2019]. При этом Швейцария сохраняла свою конституционную автономию, проводя поправки в законодательство согласно внутренним правилам. InstA предусматривало также участие Швейцарии в формировании законодательства ЕС. Европейская комиссия должна консультироваться со швейцарскими экспертами при разработке нового законодательства, так же как с экспертами из стран ЕЭП.

¹ В настоящее время преобразовано в Агентство ЕС по реализации космической программы (EUSPA).

² Europe Daily Bulletin No 12568. 26 September 2020.

³ Accord facilitant les relations bilatérales entre l'Union Européenne et la Confédération Suisse dans les parties du marché intérieur auxquelles la suisse participe. 23.11.2018 – Version finale. См. также комментарий Федерального совета Швейцарии: The Federal Council. Report on the negotiations on an institutional framework agreement between Switzerland and the EU. Bern, 26 May 2021. URL: https://www.eda.admin.ch/dam/europa/en/documents/abkommen/20210526-bericht_verhandlungen_institutionnelles-Abkommen_ch-eu_EN.pdf (дата обращения: 1.10.2023).

Институциональное соглашение не предусматривало создание общего надзорного органа за его исполнением. Предполагалось, что каждая из сторон должна на своей территории следить за его реализацией, опираясь на «принцип единообразного толкования». Таким образом Швейцария сохраняла полностью свой суверенитет, что стало уступкой со стороны ЕС, который изначально отвергал любую модель национального наблюдения [Kaddous, 2019]. Согласно тексту договора, разрешением споров должен заниматься Объединенный комитет. Если же он не может найти решение, то спорный вопрос передается на рассмотрение в арбитражный суд, состоящий из членов, назначенных в равном количестве Швейцарией и ЕС. Если разрешение спора требует разъяснений относительно толкования или применения законодательства ЕС, арбитражный суд должен передать дело в Суд ЕС и в дальнейшем опираться на его заключение. В свою очередь, решение арбитража будет обязательным для ЕС и Швейцарии. Тем самым закреплялась верховная роль Суда ЕС в отношении права Союза. Проект InstA включал также положение, которое позволяло любой из сторон расторгнуть соглашение.

Руководство ЕС считало текст окончательно согласованным, однако в Швейцарии правительство в 2019 г. начало внутренние консультации, которые выявили разногласия, осложнившие ратификацию. Три вопроса (гарантии уровня зарплат в республике, правила оказания государственной помощи, полная реализация директивы ЕС о свободе передвижения (2004/38/ЕС), включая доступ граждан ЕС к социальному обеспечению Швейцарии) раскололи традиционный проевропейский альянс в Швейцарии и вызвали критику как со стороны левых, так и правых партий и организаций [Walter, 2021], что затрудняло проведение референдума по ратификации Институционального соглашения. В результате дискуссий внутри страны и с представителями ЕС Федеральный совет Швейцарии в мае 2021 года принял решение не подписывать согласованный текст и, следовательно, прекратить переговорный процесс по InstA.

Отказ Швейцарии подписать Институциональное соглашение во многом обусловлен желанием граждан страны и различных организаций сохранить существующую билатеральную систему в отношениях с ЕС, которая не подразумевает распространение юрисдикции Суда ЕС на национальное право и постоянную адаптацию внутреннего законодательства к нормам Союза. В свою очередь, Евросоюз не готов больше обновлять существующие соглашения о доступе на свой рынок. В 2019 г. Совет ЕС подчеркнул, что существующая система двусторонних соглашений достигла своих пределов из-за ее сложности, неполноты и отсутствия однородных условий¹. Отсутствие динамического обновления неизбежно приведет к расхождениям в применяемых сторонами правилах ЕВР и будущим ограничениям для Швейцарии. В целом, решение швейцарского правительства оказало негативное влияние на отношения сторон. Присоединение Швейцарии к политической части санкций ЕС против России в 2022–2023 гг. несколько сгладило остроту проти-

¹ Council conclusions on EU relations with the Swiss Confederation. 19 February 2019. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/02/19/council-conclusions-on-eu-relations-with-the-swiss-confederation/> (дата обращения: 1.10.2023).

воречий и, возможно, создает более благоприятный фон для будущих дискуссий [Kaddous, 2023]. В любом случае, для продолжения участия Швейцарии в отдельных направлениях деятельности ЕВР, выгодного обеим сторонам [Трофимова, 2020], партнерам придется искать решения, которые заменят непринятое Институциональное соглашение, или возвращаться к переговорам о нем.

* * *

Швейцария, как и Соединенное Королевство, в отношениях с ЕС пытается найти баланс между доступом на внутренний рынок последнего, который приносит экономическую выгоду, но требует значительных правовых обязательств и ограничений, и сохранением суверенной государственной политики во всех сферах. В случае альпийской республики большую роль играют также опасения влияния Суда ЕС на традиции прямой демократии, когда последнее слово остается за гражданами страны по самым разнообразным вопросам. Поэтому отказ от подписания Институционального соглашения стал попыткой сохранить существующий порядок вместо усиления интеграции с Евросоюзом, которая экономически, безусловно, дает Швейцарии значительные преимущества.

Углубление интеграции в рамках Единого внутреннего рынка заставляет Евро-союз действовать по вполне понятной логике: в обмен на расширение доступа на свой рынок ЕС требует от своих близких партнеров расширения юрисдикции Суда ЕС и большего автоматизма в имплементации обновляющегося законодательства для поддержания гомогенности ЕВР и минимизации расхождения в стандартах и правилах. Сталкиваясь с ситуацией, когда близкие партнеры не готовы выполнять данные требования, ЕС ограничивает им доступ к наиболее чувственным секторам своей экономики и программам. Соглашаясь на снижение экономических выгод, и Швейцария, и Соединенное Королевство сохраняют или получают большую самостоятельность в экономике и политике. Таким образом, реализация логичной идеи Евросоюза о широком и гармонизированном внутреннем рынке наталкивается на национальные интересы отдельных «привилегированных» партнеров, которые ставят сохранение суверенитета и национальные традиции выше экономической выгоды, а главное, могут себе это позволить.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Бабынина Л.О., Говорова Н.В., Тимошенкова Е.П. (2015) Европейский союз и Швейцария: разнонаправленные векторы сотрудничества. *Современная Европа*. № 2. С. 34–47. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220153447>

Трофимова О.Е. (2020) Швейцария и Евросоюз: особенности торгово-инвестиционных связей. *Мировая экономика и международные отношения*. Т. 64. № 9. С. 96–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-9-96-104

Юданов Ю.И. (2002) Швейцария и Евросоюз: трудные поиски партнерства. *Мировая экономика и международные отношения*. № 2. С. 75–83.

Altay S. (2021) Remolding Turkey-EU Relations: The ‘Swiss Model’ of Differentiated Integration as an Alternative to the Customs Union? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*. Cilt 76. No. 2. P. 493–521. URL: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/1043537>

Chamon M. (2023) Switzerland’s Structural Participation in EU Agencies, *Switzerland and the EU. A Challenging Relationship*. Ed. by M. Maresceau and Ch. Tobler. Leiden, The Netherlands. P. 165–191.

Crespo, M. J. (2017) After Brexit... The Best of Both Worlds? Rebutting the Norwegian and Swiss Models as Long-Term Options for the UK, *Yearbook of European Law*. Vol. 36. P. 94–122. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yex021>

Eckert, S. (2022) ‘Sectoral Governance under the EU’s Bilateral Agreements and the Limits of Joint Institutional Frameworks: Insights from EU-Swiss Bilateralism for Post-Brexit Relations with the UK’. *Journal of Common Market Studies*. Vol. 60. No. 4. P. 1190–1210. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13315>

Fossum J.E., Quesada M.G., Zgaga T. (2020) The EU’s non-members Key principles, underlying logics and types of affiliation. ARENA Report 1/20. URL: <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-reports/eu3d-report-1-fossum.pdf> (accessed: 07.09.2023).

Gstöhl, S. (2015) Models of External Differentiation in the EU’s Neighbourhood: An Expanding Economic Community? *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. No. 6. P. 854–870. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>

Gstöhl S., Phinnemore D. (2019) Introduction: privileged partnerships between the European Union and third states, *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*. Ed. by S. Gstöhl and D. Phinnemore. Abingdon: Routledge. P. 1–22.

Gstöhl S., Phinnemore D. (2021) The future EU–UK partnership: a historical institutionalist perspective, *Journal of European Integration*. Vol. 43. No. 1. P. 99–115. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1818074>

Icoz G., Martin N. (2021) Historical Institutionalism and EU–Turkey Relations: Path Dependence and Critical Junctures in the Accession Process, *EU-Turkey Relations*. Ed. by W. Reiners and E. Turhan. Switzerland: Palgrave Macmillan. P. 83–106. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-70890-0_4

Jenni S. (2018) Which future for EU-Swiss relations? A citizens’ perspective. TEPSA Briefs. <https://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2018/09/TEPSA-Brief-Sabine-Jenni.pdf> (accessed: 07.09.2023).

Kaddous C. (2019) Switzerland and the EU: current issues and new challenges under the Draft Institutional Framework Agreement, *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*. Ed. by S. Gstöhl and D. Phinnemore. Abingdon: Routledge. P. 68–83.

Kaddous C. (2023) Switzerland and the EU The Failure of the Institutional Agreement from a Legal Perspective, *Switzerland and the EU. A Challenging Relationship*. Ed. by M. Maresceau and Ch. Tobler. Leiden, The Netherlands. P. 310–336.

Lavenex, S. (2011) Concentric circles of flexible ‘European’ integration: A typology of EU external governance relations, *Comparative European Politics*. Vol. 9. P. 372–393. doi:10.1057/cep.2011.7

Lavenex, S. (2015) The External Face of Differentiated Integration: Third Country Participation in EU Sectoral Bodies. *Journal of European Public Policy*. Vol. 22. No. 6. P. 836–853. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1020836>

Piris J-C. (2016) If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership. London, CER. URL: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_piris_brexit_12jan16.pdf (accessed: 07.09.2023).

Vahl, M. and Grolimund, N. (2006) *Integration without Membership – Switzerland’s Bilateral Agreements with the European Union*. Brussels: CEPS. P. 128.

Walter, S. (2021) Quo vadis, Swiss-European Union relations?’, *Bruegel Blog*. URL: <https://www.bruegel.org/blog-post/quo-vadis-swiss-european-union-relations> (accessed: 1.10.2023).

The Model of Interaction of the European Union with Partner Countries: Swiss Experience

L.O. Babynina

Candidate of Sciences (Politics),

Department of European Integration Studies, Head of the Center for Political

Integration Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences

11-3, Mokhovaya Street, Moscow, Russia, 125009

E-mail: lbabynina@yandex.ru

Abstract. Over the past decades, the European Union has formed several formats of integration with the third countries, which are considered as forms for external differentiation. The EU seeks to streamline relations with partners by linking access to its internal market with obligations to dynamically adapt their national legislation to EU norms and rules. These actions can be viewed through various theoretical frameworks: Europeanization, differentiation, institutionalism, external management and others. The purpose of the article was to study the peculiarities of relations between Switzerland and the EU at the present stage, due to the Alpine republic's refusal of the draft bilateral Institutional Agreement, which assumed the deepening of the institutional structure and greater automation in the implementation of EU law into the national law of the Swiss Confederation. The country's leadership's refusal to ratify the agreement confirms that the idea of preserving national sovereignty and the principle of direct democracy for Switzerland turned out to be more important than the economic benefits of deepening integration with the EU. Thus, taking into account the experience of the United Kingdom, not each of the EU's close partners is ready to sacrifice their national powers in exchange for benefits from deeper access to the EU market. This happens largely due to the internal traditions and economic potential of the partner states.

Keywords: European Union, Switzerland, bilateral relations, external differentiation, Institutional agreement, “privileged” partnership, equivalent legislation, dynamic agreements, sovereignty

DOI: 10.31857/S0201708323070021

EDN: rydncx

REFERENCES

- Babynina L.O., Govorova N.V., Timoshenkova E.P. (2015) Evropejskij soyuz i Shvejcariya: raznonapravlenkiye vektory sotrudnichestva [European Union and Switzerland: contrary vectors of cooperation], *Sovremennaya Evropa*, 2, pp. 34–47. DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope220153447> (In Russian).
- Trofimova O.E. (2020) Shvejcariya i Evrosoyuz: osobennosti torgovo-investicionnyh svyazey [Switzerland and European Union: specifics of trade and investment relations], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 64(9), pp. 96–104. DOI: 10.20542/0131-2227-2020-64-9-96-104 (In Russian).
- Yudanov Yu.I. (2002) Shveitsariya i Evrosoyuz: trudnye poiski partnerstva [Switzerland and the European Union: the difficult search for partnership]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2, pp. 75–83. (In Russian).
- Altay S. (2021) Remolding Turkey-EU Relations: The ‘Swiss Model’ of Differentiated Integration as an Alternative to the Customs Union? *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 76(2), pp. 493–521. URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1043537>

Chamon M. (2023) Switzerland's Structural Participation in EU Agencies, *Switzerland and the EU. A Challenging Relationship*. Ed. by M. Maresceau and Ch. Tobler. Leiden, The Netherlands, pp. 165–191.

Crespo, M. J. (2017) After Brexit... The Best of Both Worlds? Rebutting the Norwegian and Swiss Models as Long-Term Options for the UK, *Yearbook of European Law*, 36, pp. 94–122. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yex021>

Eckert, S. (2022) 'Sectoral Governance under the EU's Bilateral Agreements and the Limits of Joint Institutional Frameworks: Insights from EU-Swiss Bilateralism for Post-Brexit Relations with the UK'. *Journal of Common Market Studies*, 60(4), pp. 1190–1210. DOI: <https://doi.org/10.1111/jcms.13315>

Fossum J.E., Quesada M.G., Zgaga T. (2020) The EU's non-members Key principles, underlying logics and types of affiliation. ARENA Report 1/20. URL: <https://www.eu3d.uio.no/publications/eu3d-reports/eu3d-report-1-fossum.pdf> (accessed: 07.09.2023).

Gstöhl, S. (2015) Models of External Differentiation in the EU's Neighbourhood: An Expanding Economic Community? *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 854–870. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1020834>

Gstöhl S., Phinnemore D. (2019) Introduction: privileged partnerships between the European Union and third states, *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*. Ed. by S. Gstöhl and D. Phinnemore. Abingdon: Routledge, pp. 1–22.

Gstöhl S., Phinnemore D. (2021) The future EU–UK partnership: a historical institutionalist perspective, *Journal of European Integration*, 43(1), pp. 99–115. DOI: <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1818074>

Icoz G., Martin N. (2021) Historical Institutionalism and EU–Turkey Relations: Path Dependence and Critical Junctures in the Accession Process, *EU-Turkey Relations*. Ed. by W. Reiners and E. Turhan. Switzerland: Palgrave Macmillan, pp. 83–106. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-030-70890-0_4

Jenni S. (2018) Which future for EU-Swiss relations? A citizens' perspective. TEPSA Briefs. <https://www.tepsa.eu/wp-content/uploads/2018/09/TEPSA-Brief-Sabine-Jenni.pdf> (accessed: 07.09.2023).

Kaddous C. (2019) Switzerland and the EU: current issues and new challenges under the Draft Institutional Framework Agreement, *The Proliferation of Privileged Partnerships between the European Union and Its Neighbours*. Ed. by S. Gstöhl and D. Phinnemore. Abingdon: Routledge, pp. 68–83.

Kaddous C. (2023) Switzerland and the EU The Failure of the Institutional Agreement from a Legal Perspective, *Switzerland and the EU. A Challenging Relationship*. Ed. by M. Maresceau and Ch. Tobler. Leiden, The Netherlands, pp. 310–336.

Lavenex, S. (2011) Concentric circles of flexible 'European' integration: A typology of EU external governance relations, *Comparative European Politics*, 9, pp. 372–393. doi:10.1057/cep.2011.7

Lavenex, S. (2015) The External Face of Differentiated Integration: Third Country Participation in EU Sectoral Bodies. *Journal of European Public Policy*, 22(6), pp. 836–853. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/13501763.2015.1020836>

Piris J-C. (2016) If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership. London, CER. URL: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_piris_brexit_12jan16.pdf (accessed: 07.09.2023).

Vahl, M. and Grolimund, N. (2006) *Integration without Membership – Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union*. Brussels: CEPS, p. 128.

Walter, S. (2021) Quo vadis, Swiss-European Union relations?’, *Bruegel Blog*. URL: <https://www.bruegel.org/blog-post/quo-vadis-swiss-european-union-relations> (accessed: 1.10.2023).