УДК 327

Людмила БАБЫНИНА,Наталья ГОВОРОВА,Екатерина ТИМОШЕНКОВА

ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ И ШВЕЙЦАРИЯ: РАЗНОНАПРАВЛЕННЫЕ ВЕКТОРЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

Взаимоотношения Швейцарии и Европейского Союза представляют собой своеобразный пример партнёрства интегрированной в высокой степени группы стран и отдельного европейского государства, с одной стороны, стремящегося к торгово-экономическому альянсу с ЕС, с другой стороны, избегающего полноценного членства, что обусловлено нежеланием передавать значительные полномочия на наднациональный уровень и стремлением сохранить собственную идентичность. Поиск приемлемого соотношения между следованием национальным интересам с учётом принципов прямой демократии и участием (хотя и ограниченным) в интеграционных процессах приводит к сложной конфигурации отношений между Швейцарией и Европейским Союзом.

Секторальные соглашения между ЕС и Швейцарией

Сегодня Европейский Союз является для Швейцарской конфедерации основным торговым партнёром, которая, в свою очередь, – второй по значимости (после США) экспортный и четвёртый (после Китая, России и США) – импортный партнёр ЕС. В период с 2009 по 2013 г. среднегодовой рост экспорта равнялся 17,6%,

© **Бабынина Людмила Олеговна** – кандидат политических наук, руководитель Центра политической интеграции, в.н.с. Института Европы РАН. **Адрес:** 125993, Москва, Моховая ул., 11-3. Доцент ФМП МГУ им. М.В. Ломоносова. **E-mail:** l.babynina@rambler.ru

Говорова Наталья Викторовна – кандидат экономических наук, в.н.с. Института Европы РАН. **Адрес:** 125993, Москва, Моховая ул., 11-3. Доцент Негосударственного образовательного учреждения высшего образования Московский технологический институт. **E-mail:** ngovorova@mail.ru

Тимошенкова Екатерина Петровна – кандидат исторических наук, в.н.с. Центра германских исследований Института Европы РАН. **Адрес:** 125993, Москва, Моховая ул., 11-3. **E-mail:** katerinatim@mail.ru

Ключевые слова: Европейский Союз, Швейцария, секторальные соглашения, свобода передвижения, банковская тайна, инвестиции, налогообложение, Шенгенское сотрудничество

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soverope220153447>

импорта – 3,9%; в 2012–2013 гг. наблюдался положительный прирост экспорта (+27%) и отрицательный прирост импорта (-11,0%). В 2013 г. стоимостной объём товарного экспорта ЕС в страну составил 169,591 млрд евро, товарного импорта из страны – 94,266 млрд евро, таким образом, внешнеторговый оборот исчислялся 263,857 млрд евро, а сальдо торгового баланса – 75,325 млрд евро. В структуре швейцарского экспорта в ЕС 35,5% занимают товары химической промышленности, включая фармацевтику, 18,3% – машины и оборудование, 8,65% – металлы, 4,8% – продукция сельского хозяйства, 6,7% – различные виды топлива. В структуре импорта 15,0% составляют изделия химической промышленности, 18,3% – машины и оборудование, 4,6% – сельскохозяйственная продукция. Что касается взаимной торговли услугами, то с 2010 по 2013 г. объёмы импорта и экспорта стабильно росли и составили в 2013 г. по импорту ЕС 61,9 млрд евро, а по экспорту 82,5, млрд евро. По совокупной торговле товарами и услугами с учетом объема прямых иностранных инвестиций, Швейцария также является одним из значимых экономических партнеров ЕС (США – основной донор и реципиент ПИИ Швейцарии). В 2012 г. накопленный ЕС объём экспортированных в Берн прямых инвестиций составил 679,0 млрд евро, накопленный объём импортированных из Швейцарии ПИИ – 505,2 млрд евро; в 2013 г. из стран ЕС в Швейцарию поступило прямых инвестиций на сумму 24,4 млрд евро, в обратном направлении – 18,2 млрд евро, что в целом способствовало созданию сотен тысяч рабочих мест в хозяйственных комплексах обеих сторон [European Commission. Trade. Switzerland].

Опыт торгово-экономического и политического взаимодействия Швейцарии и ЕС, который также является альтернативой членству, построен на серии двусторонних секторальных договоров [List of Treaties], дающих Швейцарии право доступа на рынки ЕС и участие в шенгенской зоне.

В 1972 г., как и другие государства ЕАСТ, Швейцария подписала с ЕЭС Соглашение о свободной торговле [List of Treaties, 1972], которое никоим образом не затрагивало национальный суверенитет Швейцарии, но предоставляло её товарам возможность свободного доступа на рынки ЕЭС и способствовало развитию честной конкуренции. На проведённом в декабре 1972 г. референдуме соглашение было одобрено [Statistique Suisse] и вступило в силу 1 января 1973 г. Согласно положениям Соглашения, предполагалось поэтапное снижение торговых пошлин и устранение торговых барьеров, начиная с 1973 г. Таким образом, промышленные товары обеих сторон не должны были облагаться таможенными пошлинами, количественные ограничения и квоты и любые другие подобные меры (тарифы и сборы) запрещались. Положения в отношении сельскохозяйственных товаров имели некоторую специфику. Под таможенные сборы не попадали промышленные составляющие этих товаров, со стороны Швейцарии в отношении сельскохозяйственной части товаров были уменьшены сборы и экспортные субсидии, со стороны ЕЭС устранены все сборы и экспортная поддержка. В результате реализации соглашения к середине 1977 г. все тарифные и нетарифные торговые барьеры для промышленных товаров между ними были упразднены, что дало ощутимый положительный эффект. Так, за первые 15 лет его действия торговый оборот Швейцарии с Сообществом увеличился в два раза: швейцарский экспорт достиг 56%, в то время как импорт составил 72%, существенно возросла доля инвестиций, направляемых страной в государства – члены ЕС – с 26% до 71% [Church, 2007: 191–192].

В 1989 г. Европейский Союз и Швейцария заключили соглашение о страховании [List of Treaties, 1989], согласно которому страховым компаниям, работающим со страхованием прямых убытков в Швейцарии и странах ЕС, гарантировалась сво-

бода выбора своего юридического адреса, а страховым агентствам предоставляется равный доступ и условия на территориях договаривающихся сторон. Соглашение не касалось страхования жизни и схем соцстрахования. Это было первое соглашение, заключенное ЕЭС и Швейцарией в сфере услуг.

20 мая 1992 г. Швейцария подала официальную заявку на вступление в ЕС. В том же году было подписано Соглашение о создании Европейского экономического пространства между государствами ЕС и ЕАСТ. Однако на референдуме о ратификации этого соглашения, при очень высокой явке в 78,3%, 50,3% граждан Швейцарии, а также 16 из 26 кантонов Швейцарии, проголосовали против участия страны в создаваемом Европейском экономическом пространстве (ЕЭП) [Statistique Suisse]. Таким образом, Швейцария не присоединилась к ЕЭП, а заявка на вступление в ЕС была заморожена. После отказа населения присоединиться к ЕЭП Швейцария продолжила развивать двусторонние отношения с ЕС, построенные на принципах секторальных соглашений. В 1999 г. и в 2004 г. были подписаны два пакета соглашений между ЕС и Швейцарией, охватывающие различные сферы сотрудничества в области экономики, финансов и безопасности.

Первый пакет соглашений был подписан в 1999 г. и одобрен на референдуме в 2000 г., за проголосовали 67,2% пришедших на выборы [Statistique Suisse]. В 2002 г. соглашения вступили в силу. Первый пакет соглашений представляет собой договоренности о либерализации традиционных рынков. В пакет вошли следующие соглашения [List of Treaties, 1999]: Договор о государственных рынках, Договор о научном сотрудничестве, Договор о гражданской авиации, Договор о наземном транспорте, Договор о свободе передвижения рабочей силы, Взаимное признание сертификатов качества и Обмен сельскохозяйственной продукцией. Все семь соглашений заключены на межправительственном уровне, за их исполнение и соблюдение отвечают совместные комитеты, в рамках которых стороны согласуют свои решения.

Соглашение о свободном передвижении людей способствовало в том числе открытию рынков труда. Граждане ЕС и Швейцарии получили возможность оформлять вид на жительство при наличии некоторых гарантий в виде страховки, действующего контракта или наличия достаточных собственных средств для проживания, равные права по трудоустройству на территории сторон-участниц. Реализация соглашения изменила положение на рынке труда Швейцарии, который был постепенно открыт для граждан ЕС и наоборот. В настоящее время около 20% работающих в Швейцарии являются гражданами ЕС [Statistique Suisse].

Договор о сертификации еще более упростил процедуру допуска товаров на рынки сторон. Были введены единые для обеих сторон сертификаты, а проверкой качества и соответствия стало заниматься единое агентство по сертификации. Благодаря снятию тарифов во взаимной торговле и взаимному признанию правил и предписаний в области ветеринарии и растениеводства была упрощена торговля отдельными сельскохозяйственными продуктами, в частности молочными продуктами и сырами. Согласно Договору о научном сотрудничестве, швейцарские исследовательские центры и отдельные исследователи смогли принимать участие в рамочных исследовательских программах ЕС, в том числе в программах сотрудничества по атомной энергии. Соглашение по научно-техническому сотрудничеству впоследствии несколько раз обновлялось.

У первого пакета соглашений существует одна весьма важная особенность. Ещё на этапе проведения переговоров ЕС выдвинул условие сохранения целостности соглашений. Таким образом, предполагалось, что все соглашения, за исключением соглашения о научном сотрудничестве, будут скреплены между собой “положени-

ем гильотины” (*guillotine clause*), в соответствии с которым они должны вступить в силу одновременно и одновременно же прекратить своё действие, если будет отвергнуто хотя бы одно из них. Швейцария согласилась на такие условия, поэтому референдум проходил по всем соглашениям сразу.

Второй пакет соглашений был принят в октябре 2004 г., в него помимо экономических и финансовых соглашений были включены соглашения о присоединении Швейцарии к Шенгенской зоне и Дублинской системе. Таким образом, произошло расширение двустороннего сотрудничества не только на новые области экономики, но и на сферу политики. Поскольку ни одно из соглашений, за исключением присоединения к шенгенскому сотрудничеству, не подразумевало передачу части национального суверенитета, то одобрение прошло в рамках швейцарского Федерального парламента в декабре 2004 г. Референдум по вопросу присоединения к шенгенской зоне был проведён в июне 2005 г. и дал положительный результат, за проголосовало 54,6% избирателей [Statistique Suisse]. Во втором пакете в отличие от первого нет юридической связи между договорами, таким образом, каждый из них вступил в силу вне зависимости от других.

В рамках блока финансово-экономических соглашений в 2004 г. был подписан ряд договоров [List of Treaties, 2004], расширяющих взаимодействие сторон, в частности, соглашения, регулирующие некоторые аспекты взаимодействия в сфере налогообложения. Договор о противодействии мошенничеству в налоговой сфере (взимание косвенных налогов) предполагал, что ЕС и Швейцария будут оказывать друг другу содействие в раскрытии налоговых преступлений, если они относятся к нерезидентам Швейцарии. Однако это соглашение до сих пор не вступило в силу. По договору о налогообложении сбережений швейцарская сторона от лица стран ЕС взимает подоходный налог с физических лиц. Было инициировано двустороннее сотрудничество в сфере экологии, согласно подписанному договору Швейцария стала членом Европейского экологического агентства. Были также упразднены тарифы и экспортные субсидии в отношении ряда наименований продукции сельского хозяйства. По соглашению в области статистики было решено гармонизировать базы данных, что значительно облегчило сбор и анализ общей статистической информации. Соглашение о свободном передвижении людей было расширено на десять новых государств ЕС, вступивших в 2004 г. [List of Treaties, 2004; Council Decision 2006/245/EC].

В период переговоров по второму пакету соглашений ЕС и Швейцария обсудили обновление договора по научно-техническому сотрудничеству, что позволило последней в качестве ассоциированного члена участвовать в рамочных программах научно-технических исследований ЕС и Евратома. Кроме того Швейцария становилась участником ряда исследовательских и образовательных программ ЕС (The Lifelong Learning Programme, Erasmus, Leonardo da Vinci programme, Tempus, Jean Monnet). Все договоры в области экономики и финансов, заключенные в рамках пакетных соглашений, не предполагают автоматического включения законодательства ЕС в национальное право Швейцарии, что, с точки зрения Евросоюза, потенциально нарушает гомогенность единого внутреннего рынка [Avery, 2012]. Главная претензия – институциональная, возникающая из-за отсутствия механизма, который бы быстро приводил действующие двусторонние договоренности в сфере экономического сотрудничества в соответствие с постоянно меняющимся законодательством ЕС [Bundesverwaltung, [news.admin](#), 2014] В результате Швейцария вынуждена постоянно отслеживать принимаемые в ЕС законы для того, чтобы защищать собственные интересы. На сегодняшний день процесс внесения необходимых корректировок, требующий немало времени для выработки и согласования компромиссов, осуществляется

через смешанные комиссии ЕС-Швейцария, которым становится все труднее успевать за возросшими темпами и объемом принятия правовых норм ЕС. 22 мая 2014 г. Швейцария и ЕС приступили к ведению переговоров о заключении соглашения по институциональным вопросам, которые охватывают следующие направления: дальнейшее развитие правовой базы, затрагивающей двухсторонний доступ на рынки; контроль и мониторинг принимаемых в этой области соглашений; толкование и интерпретация правовых норм; регулирование возникающих споров.

Швейцария ещё в меньшей степени, чем страны ЕЭП, может оказывать влияние на принимаемые в ЕС решения, прямо или косвенно затрагивающие швейцарские деловые круги, хотя имеет возможность осуществлять мониторинг за деятельностью ЕЭП через институты Европейской ассоциации свободной торговли. Кроме того, получив доступ на рынки ЕС, Швейцария несет значительную финансовую нагрузку на обеспечение функционирования ЕВР и смежных с ним областей. По оценке экспертов Швейцария за 10 лет потратила на эти нужды около миллиарда евро [Buchan, 2012: 2].

После присоединения в 2007 г. Болгарии и Румынии к ЕС, Швейцария должна была соответственно расширить существующее соглашение о свободном передвижении людей на новые страны ЕС. Однако общественное мнение швейцарцев по данному вопросу было весьма неоднозначно. Проблема заключается в том, что соглашение о свободном передвижении людей входит в первый пакет, который связан *guillotine clause*, при котором отмена действия одного из соглашений автоматически влечёт за собой приостановку действия других. В результате проведенной правительством Швейцарии кампании за положительное решение по данному вопросу на референдуме 2009 г. за распространение соглашения о свободном передвижении людей на Болгарию и Румынию проголосовало 59,6% [Statistique Suisse], при сохранении переходного периода с ограничением доступа рабочей силы на рынок труда Швейцарии.

В феврале 2014 г. по инициативе Швейцарской народной партии в стране прошел референдум о введении квот на прибытие в страну иммигрантов-граждан ЕС. При явке 56,6% за введение квот проголосовали 50,3%. Следует отметить, что в различных кантонах мнение граждан не было одинаковым: франкоязычные кантоны не поддерживали введение квот, германоязычные разделились, а италияязычный кантон Тичино высказался резко против [Statistique Suisse]. У правительства Швейцарии есть три года на имплементацию итогов референдума в силу, однако последствия такого шага будут для Швейцарии скорее всего негативными. Фактически введение квот для граждан ЕС противоречит одному из основных принципов функционирования Единого внутреннего рынка (ЕВР) ЕС¹ – свободному передвижению людей, нарушение которого ЕС считает неприемлемым. Отказаться же от Соглашения о свободном передвижении людей без негативных для себя последствий Швейцария не может из-за уже упомянутого “положения гильотины”.

По некоторым оценкам более 420 тыс. швейцарцев постоянно работают на территории Евросоюза, еще 240 тыс. ежедневно приезжают туда на работу; около 1,33 млн граждан стран ЕС (70% всех иностранцев) проживают в Швейцарии, если результаты референдума вступят в силу, это серьезно скажется на их положении [Euractiv.com 11.02.2014].

¹ Подробнее о правилах функционирования Единого внутреннего рынка ЕС см: Кондратьева Н.Б. ЕС: единому внутреннему рынку пятнадцать лет // Современная Европа, 2008, N 2 (апрель–июнь), стр. 60–75.

Первыми негативными последствиями референдума о введении квот для граждан ЕС стало изменение статуса Швейцарии в научно-исследовательских и обучающих проектах ЕС, таких, как “Горизонт-2020” и “Эразмус+”, так как, по мнению официальных лиц ЕС, данные проекты напрямую связаны с возможностью свободного передвижения людей. Швейцарские исследователи теперь будут участвовать в рамках данных программ как представители третьей страны, а не страны – полноправного участника. Кроме того, ЕС уже заморозил переговоры со Швейцарией о создании общего рынка электроэнергии [Bundesverwaltung, [news.admin](#), 2014].

Результаты референдума могут оказать негативное влияние и на другие аспекты взаимоотношений ЕС и Швейцарии. Во-первых, после вступления Хорватии в ЕС Швейцария должна была распространить соглашение о свободном передвижении людей и на эту страну. Предполагалось, что решение этого вопроса будет носить чисто технический характер и будет реализовано летом 2014 г. Однако результаты референдума оказали негативное влияние на данную проблему. В декабре 2014 г. Совет ЕС отметил, что граждане Хорватии не получили равных прав с гражданами других государств-членов, что может рассматриваться как неприемлемая дискриминация [Council conclusions, 16 December 2014: 7]. Во-вторых, Швейцария входит в шенгенскую зону и, соответственно, не осуществляет паспортный контроль на своих границах для других участников Шенгена. Однако реальное введение квот может нарушить данный порядок.

У правительства Швейцарии есть три года на имплементацию инициативы по квотированию миграции из ЕС. Президент республики Д. Буркхальтер во время встречи с канцлером ФРГ А. Меркель подтвердил, что бундесрат будет вынужден внести соответствующие положения в Конституцию, но при этом пообещал изучить возможности согласования новых правовых норм с договором о свободном передвижении рабочей силы [Bundesverwaltung, [news.admin](#), 2014]. Конечно, Швейцарию больше всего устроил бы вариант продолжения применения пакета соглашений в прежнем виде. Европейский Союз со своей стороны также не спешит с денонсацией имеющихся соглашений, поскольку достаточно тесно связан с Конфедерацией в торгового-экономическом отношении, особенно по линии антимонопольного сотрудничества, производственных стандартов и транспортной логистики. Производители ЕС заинтересованы в привилегированном доступе на швейцарский рынок с высоким потребительским спросом. Видимо, в силу этих причин стороны стремятся к компромиссу.

30 ноября в Швейцарии состоялся еще один референдум по проблемам иммиграции. По инициативе экологического движения ЕСОРОР (“Экология и население”) предлагалось ограничить ежегодный приток иностранцев в Швейцарию 0,2% от общего населения страны. Однако эти предложения были отвергнуты большинством проголосовавших (74% против) во всех 23 кантонах [Statistique Suisse].

Отношения Швейцарии и ЕС в сфере налогообложения и сохранения банковской тайны

В последние годы наибольшие противоречия между ЕС и Швейцарией наблюдались в сфере налогообложения, где у Берна традиционно сложились определенные преимущества перед другими европейскими странами. Первый сюжет в этом контексте - несправедливо преференциальный, по мнению Еврокомиссии, режим, предоставляемый в швейцарских кантонах в виде различных льготных схем компаниям-резидентам, включая те, которые действуют за пределами Конфедерации. Кри-

тике Брюсселя подверглись прежде всего налоговые правила, применяемые на кантональном уровне в отношении холдинговых, управляющих и смешанных компаний, которые получают большую часть своей прибыли от деятельности вне Швейцарии, поскольку в этом случае она облагается меньшим налогом, чем прибыль, полученная внутри страны. На федеральном уровне Брюссель критикует налоговые режимы для так называемых “обществ-принципалов” и Свис финанс банч.

Начиная с 2005 г. Еврокомиссия регулярно призывала Берн отказаться от подобного рода недобросовестной конкуренции и перейти к применению унифицированной практики, существующей в ЕС. По мнению Еврокомиссии, льготные режимы, действующие в Швейцарии, являются формой государственных субсидий и противоречат Договору о свободной торговле от 22 июля 1972 г. В 2010 г. Брюссель предложил Берну присоединиться к действующему в ЕС кодексу поведения и правилам добросовестной конкуренции. Швейцария со своей стороны отклонила обвинения Еврокомиссии и согласилась подумать над возможностью принятия лишь отдельных правил и критериев кодекса, обосновывая свою позицию тем, что она не является участницей ЕС и поэтому не обязана автоматически распространять все его нормы на свое внутреннее законодательство. Этот спор мог бы продолжаться долго. Однако угроза включения Швейцарии в чёрный список налоговых оазисов и применения санкций со стороны ЕС, которые могут привести к отмене соглашений о двойном налогообложении и введению различных дискриминирующим мер в отношении Альпийской республики, побудили её в итоге к пересмотру национального налогового законодательства и проведению комплексной реформы в этой области (Unternehmenssteuerreform III). Швейцарские эксперты рассматривали в качестве ответной меры возможность обращения за разрешением спора в ВТО. Однако этот шаг из-за неясности окончательного исхода мог повлечь за собой неопределенность для многих фирм, зарегистрированных в Швейцарии и, как следствие, привести к их уходу из страны. Необходимость сохранения правовой стабильности для предпринимателей и тем самым инвестиционной привлекательности швейцарского штандорта оказалась в данном случае определяющим фактором в принятии решения о реформировании национального налогового законодательства [Matteotti R. and Roth P., 2012/2013: 685]. В целом суть реформы заключается в следующем: прибыль, полученная за пределами Швейцарии и от источников внутри страны, должна облагаться одинаковой налоговой ставкой, которая для сохранения конкурентоспособности и налоговой привлекательности Альпийской республики будет снижена по сравнению со ставками, действующими в других странах (например, до 12%). Учитывая утрату Люксембургом, Ирландией и Нидерландами статуса привлекательных юрисдикций, это может привести, по мнению экспертов, к дополнительному притоку в Швейцарию международных компаний. Тогда как ЕС утратит повод для критики, что будет способствовать правовой стабильности в налоговой сфере в долгосрочной перспективе. Параллельно в июле 2012 г. бундесрат Швейцарии получил мандат на ведение переговоров по этому вопросу с Еврокомиссией. Результатом непростого диалога между Берном и Брюсселем стал компромисс, который был оформлен 20 июня 2014 г. в виде декларации, а не международного договора. Соглашение представляет собой перечень принципов и намерений сторон, и не предусматривает для Швейцарии договорных обязательств. Согласно достигнутой договоренности Берн обещает в рамках будущей реформы отменить существующие привилегированные налоговые режимы и следить за тем, чтобы новые меры соответствовали международному стандарту. Кроме того Швейцария согласилась участвовать в разработке международного стандарта в обла-

сти налогообложения предпринимательской деятельности. В ответ ЕС заявил о готовности отказаться от применения контрсанкций при соблюдении Берном взятых на себя обязательств [Unternehmenssteuerdialog]. Тем не менее это обещание не означает, что страны Евросоюза не прибегнут к подобным мерам в будущем, если налоговые режимы Конфедерации не будут отвечать требованиям честной конкуренции.

Второй аспект касается налогообложения счетов граждан ЕС. Вопрос очень сложный и не однозначный, так как затрагивает, с одной стороны, поступления в бюджеты стран ЕС, с другой – прибыль швейцарских банков и деловую репутацию Швейцарии. Согласно данным немецких СМИ, страны ЕС ежегодно из-за недобросовестного отношения к налоговому законодательству и оттока капитала в оффшорные юрисдикции недосчитываются около одного триллиона евро, что является серьезной проблемой для государственных бюджетов [Europa kippt, 20.03.2014]. По мнению Европейской комиссии, действующие в Конфедерации правила банковской тайны предоставляют иностранным гражданам возможность уходить от уплаты налогов, взимаемых с доходов от сбережений. Например, немецкие предприниматели пополнили свои счета в швейцарских банках в 2010 г. более чем на 200 млрд евро, заплатив налоги лишь с одной трети этой суммы [Schweizer Banken fordern, 19.11.2014].

Тема налогообложения и обмена данными о держателях вкладов и размерах их доходов поднималась между ЕС и Швейцарией неоднократно. Первое предложение по устранению недостатков в этой области было сформулировано Европейской комиссией ещё в 1989 г., и только в 2003 г. сторонам удалось разработать совместные правила, которые были введены в действие в 2005 г. [Der lange Weg, 25.03.2014]. Однако этих мер оказалось недостаточно для устранения всех лазеек и пробелов, позволяющих обходить национальное законодательство. Начиная с 2009 г., большинство стран ЕС стало настаивать на необходимости создания общего стандарта и введении единого механизма автоматического обмена данными (AIA) по вопросам налогообложения, который бы распространялся и на другие государства, не входящие в Европейский Союз. Понимая, что реализация подобных планов приведёт к фактической отмене банковской тайны и как следствие потере одного из главных преимуществ швейцарских финансовых институтов, Берн выступил с ответным предложением – ввести в деловую практику так называемый принцип Рубика, который заключается в следующем: банки сами выплачивают фиксированный налог со счетов клиентов-нерезидентов, взимая определенный процент от суммы вклада (налог у источника), не разглашая имена их держателей. В качестве альтернативы вкладчикам предлагается возможность задекларировать доходы и платить налоги в своей собственной стране в соответствии с национальной шкалой налогообложения. До недавнего времени Швейцария довольно успешно маневрировала в этом вопросе, поскольку полного единства в Евросоюзе насчет предложенной схемы не было. Австрия и Люксембург не спешили подписывать соглашение о создании AIA, опасаясь, что их банки в случае неучастия в этом механизме Швейцарии окажутся в дискриминационном положении. Сочувственно к швейцарской идее отнеслись некоторые политики в Германии и Великобритании, что сделало возможным для Берна ведение двусторонних переговоров с этими странами о применении “принципа Рубика”. Именно эта модель легла в основу заключенных в 2012 г. двусторонних соглашений между Швейцарией и Великобританией, Германией, Австрией. Их суть в общих чертах сводится к следующему. Держатели вкладов в швейцарских банках по состоянию на определенную дату (1 января 2013 г. в случае с Германией и Австрией, 30 апреля 2013 г. - в договоре с Великобританией) могут

задекларировать свои доходы немецким/британским/австрийским фискальным органам, либо сохранить анонимность - с уплатой при этом банку определенного процента от вклада. Для Германии и Великобритании эта доля составляет от 21 до 41%, Австрии – от 15 до 38% [Bundesverwaltung, EFD, 2012]. При этом Берлин, Лондон и Вена согласились отказаться от претензий на неуплаченные налоги прошлых лет. В будущем вкладчики швейцарских банков должны получить возможность уплаты налогов по национальной шкале, но при сохранении анонимности, то есть опять же через банк. Со своей стороны Швейцария в качестве гарантий в январе 2013 г. обязывалась выплатить 2 млрд швейцарских франков Берлину и 0,5 млрд – Лондону. Если до вступления договоров в силу держатели вкладов примут решение о переводе своих средств из Швейцарии в банки других стран, власти Берна обязываются проинформировать партнеров соответствующим образом. Действие соглашения распространяется на физические и юридические лица, включая оффшорные компании, трасты и фонды. Эта же схема, по мнению Берна, могла бы применяться и в отношении всего ЕС. В 2013 г. Швейцария вступила в переговоры о заключении подобных соглашений с Грецией и Италией. Однако, несмотря на достигнутые договоренности между министерствами финансов и ратификацию соглашений со стороны Швейцарии, 12 декабря 2012 г. германский бундесрат проголосовал против принятия договора. В результате отношения между Берлином и Берном в банковской сфере продолжают основываться на старых правилах, и для предоставления информации немецким налоговым органам требуется оформить запрос. Заключенные соглашения с Великобританией и Австрией вступили в силу с 1 января 2013 г. [Steuerabkommen, 2013]. Согласно взятым на себя обязательствам Швейцария уже перевела первые транши – 372 млн франков Лондону и 515 млн – Вене. При этом британские подданные в большинстве своем оказались более ответственными и воспользовались альтернативной уплате “налога у источника” возможностью, открыв свои вклады для национальных фискальных органов. По оценкам швейцарского банковского союза в будущем это может привести к тому, что налоговые перечисления в пользу Лондона окажутся меньше, чем ожидалось, и произведённые Берном гарантийные выплаты будут покрыты лишь в незначительной степени [Erste Zahlung, 26 Juli 2013].

В то же время в Еврокомиссии посчитали, что заключенные двухсторонние соглашения не вполне корректны, так как вторгаются в сферу компетенции Союза и подрывают действующую директиву о налогообложении сбережений. В связи с этим ЕС продолжил оказывать давление на Берн, используя в качестве рычагов воздействия чувствительный для Швейцарии вопрос о сохранении доступа к финансовым рынкам ЕС и возможности распространения на Швейцарию единого режима оказания финансовых услуг. После согласия Австрии и Люксембурга (19 марта 2014 г.) присоединиться к разрабатываемому в ОЭСР стандарту и перейти к автоматическому обмену данными в вопросах налогообложения Еврокомиссия получила мандат на ведение переговоров с Берном. Цель этих переговоров – добиться от Швейцарии гарантий по предоставлению странам ЕС в случае необходимости полного объёма информации по вкладчикам из стран Евросоюза, начиная с определённой суммы вклада или сделки. Это, по мнению Еврокомиссии, было бы более эффективной мерой с точки зрения обеспечения фискальных поступлений и борьбы с уклонением от уплаты налогов. Для Берна с самого начала переговоров было важно, чтобы разрабатываемый глобальный стандарт был единым, обмен данными использовался только в предназначенных для этого целях, информация была надёжно защищена, и доступ к ней основывался на принципе взаимности. Посколь-

ку основные встречные условия Берна были выполнены, 6 мая 2014 г. Швейцария заявила о своей готовности присоединиться к стандарту автоматического обмена налоговой информацией. Однако чтобы стандарт смог начать полноценно функционировать, Берну необходимо внести соответствующие изменения в национальное законодательство, что потребует одобрения парламента и, возможно, референдума. 8 октября 2014 г. после согласования с парламентской комиссией и кантонами бундесрат получил мандат на проведение необходимых реформ и 14 января 2015 г. приступил к его реализации. Введение глобального стандарта в национальное законодательство планируется осуществлять по двум направлениям: через реализацию подписанного Берном в 2013 г. соглашения о взаимопомощи ведомств между ОЭСР и Советом Европы и участие Швейцарии в многосторонних переговорах по внедрению AIA. Вопрос, с какими государствами будет заключено соглашение об автоматическом обмене данными, будет обсуждаться с парламентом позже [Bundesverwaltung, Die Bundesbehörden, 2014].

Взаимодействие Швейцарии с ЕС в сфере ОПБО

Умело балансируя в экономических вопросах, Берн сумел сохранить независимость от ЕС в отношении своего внешнеполитического курса. С начала 2003 г. Швейцария, если это отвечает её интересам, присоединяется к отдельным гражданским миссиям и военным операциям в рамках Общей политики безопасности и обороны ЕС. И хотя она не принимает непосредственного участия в принятии решений (этим правом обладают только государства-члены ЕС), её наблюдатели присутствуют в Совете по внешней политике, а также во время встреч министров обороны ЕС. Условия и характер участия Швейцарии в инициативах Евросоюза в этой области обсуждаются каждый раз отдельно и основываются на “специальных договоренностях”. В октябре 2004 г. Европейский союз предложил Берну подписать рамочное соглашение по преодолению кризисов (GSVP – Rahmenabkommen zur Krisenbewältigung), которое он обычно заключает со странами, не входящими в ЕС. В документе оговариваются общие условия участия Швейцарии в миссиях: финансовая помощь, предоставление персонала, обмен документами и т.д. И хотя подписание соглашения никак не влияет на право Берна самому определять, в каких операциях и в какой степени ему следует участвовать, Швейцария до сих пор к договору не присоединилась. В октябре 2010 г. бундесрат в докладе “Об эволюции европейской политики” отметил, что подписание рамочного соглашения с ЕС в области политики безопасности и обороны является “принципиально целесообразным”. Однако издания мандата на ведение переговоров не последовало. В 2012 г. Швейцария, заинтересованная в доступе к исследовательским проектами и программам ЕС в сфере развития вооружений, подписала договор о сотрудничестве в этой области с Европейским оборонным агентством (EDA) [Administrative Arrangements].

Для участия в военных операциях ЕС законы Швейцарии предусматривают обязательное наличие мандата ООН или ОБСЕ, тогда как на мирные миссии это условие не распространяется. Кроме того, в случаях, когда речь идёт о военной операции, которая продлится более трех недель, или об отправке более чем 100 военнослужащих, требуется согласие швейцарского парламента. Национальное законодательство исключает для Конфедерации возможность участия в боевых действиях по принуждению к миру [Bundesverwaltung, EDA, 2013]. Отсутствие у Швейцарии права напрямую участвовать в принятии решений ЕС в сфере внешней

и оборонной политики, а также рамочного соглашения не мешают Альпийской республике успешно сотрудничать в этой области с Евросоюзом и периодически присоединяться к его инициативам. На сегодняшний день, опираясь на опыт совместного взаимодействия в пяти завершённых миссиях¹, Берн продолжает участвовать в двух операциях Евросоюза: ALTHEA в Боснии и Герцеговине - с 2004 г. и EULEX в Косово - с 2009 г. Так, например, за период с 2009 по 2012 г. финансовая помощь Швейцарии, направленная на восстановление стабильности в Косово и развитие демократии в этом регионе, составила около 60 млн швейцарских франков. Значительные средства были потрачены и в рамках послевоенной помощи Боснии и Герцеговине. Начиная с 1991 г. Берн инвестировал в эту страну около 365 млн франков, целенаправленно поддерживая развитие самостоятельной рыночной системы, демократии, а также социальных институтов для слабо защищённых слоёв населения – молодежи, стариков и репатриантов. Кроме того, швейцарские эксперты участвовали в этом регионе в нескольких военных операциях, для ведения которых Берн предоставил в 2009 г. два вертолёта. 28 апреля 2014 г. Европейский Союз договорился об отправке одного швейцарского эксперта – специалиста в области СМИ в рамках программы в Мали [Bundesverwaltung, [news.admin](#), 2014].

В то же время Берну удаётся эффективно развивать своё традиционное дипломатическое амплуа объективного и нейтрального посредника, равноудаленного от участников конфликта. Представительство интересов стран, которые не имеют между собой дипотношений (США - Иран, США - Куба, Россия - Грузия), создание на своей территории условий для организации и проведения международных переговоров, а также активное членство в ОБСЕ способствуют укреплению дипломатического и международного авторитета Швейцарии.

Сердцевиной швейцарской “особости” в отношениях с ЕС по-прежнему остаются ее традиции нейтралитета и стремление избегать наднациональных форм интеграции как нежелательных ограничителей суверенитета. При этом в Берне хорошо понимают, что в условиях усиления тенденций к интеграции в Европе и специфического географического положения страны самоизоляция чревата для них негативными последствиями, которые отразятся прежде всего на развитии экономики.

Участие Швейцарии в Шенгенском сотрудничестве

Важным направлением взаимодействия ЕС и Швейцарии стало участие последней в шенгенском сотрудничестве. Швейцария долгое время не присоединялась к шенгенской зоне, хотя при ее положении в окружении государств-членов ЕС и высоких стандартах пограничных служб, вступление в Шенген казалось весьма логичным. В итоге в рамках второго пакета соглашений между Швейцарией и ЕС среди прочего предполагалось присоединение Швейцарии к шенгенской зоне. После положительного результата референдума, прошедшего в 2005 г., Швейцария

¹ Завершённые миссии: Швейцарские эксперты участвовали в гражданской миссии ЕС по поддержанию местной полиции в Македонии (Proxima, завершена 14.12.05); в наблюдательной миссии в индонезийской провинции Ачех (AMM, завершена 15.12.06); в августе 2006 г. на короткое время в рамках военной миссии EUFOR RD Берн отправил в Конго двух военных врачей (завершилась 30.11.06), с февраля по декабрь 2008 г. в Демократической Республике Конго уже в рамках гражданской миссии ЕС EUPOL RD Congo был задействован швейцарский специалист в области юстиции; с начала 2003 до середины 2012 г. Швейцария участвовала в гражданской миссии по созданию стабильной многонациональной полиции в Боснии и Герцеговине (EUPM, завершена 30.06.12).

начала активную подготовку к вступлению в Шенген. Паспортный контроль на сухопутных границах страны был отменен в декабре 2008 г., а в аэропортах в марте 2009 г. В 2004 г. также было заключено Соглашение между Швейцарией и ЕС в отношении критериев и механизмов установления ответственности государства за проверку запросов о предоставлении убежища в государствах - членах ЕС гражданам третьих стран (Дублин-II) и работы дактилоскопической базы данных *Eurodac* [Council Decision 2008/147]. Соглашение вступило в силу 1 марта 2008 г. Предусмотрено создание смешанного комитета, который в настоящее время занимается проблемами реализации соглашения. Комиссия также проводит неформальные консультации со швейцарскими экспертами, на которых рассматриваются их предложения в рамках данных соглашений. В то же время на границах ЕС и Швейцарии остается таможенный контроль, поскольку Швейцария не входит в таможенный союз ЕС [Потёмкина, 2010: 58]. В сентябре 2009 г. Швейцария подписала с ЕС соглашение об участии в мероприятиях ФРОНТЕКС, в том числе и оперативных отрядах агентства RABIT.

В декабре 2004 г. в ЕС был принят регламент о введении стандартов безопасности и биометрических данных в паспорта, используемых гражданами государств-членов ЕС для путешествий. Швейцария приняла участие в реализации положений этого закона [Council Regulation 2252/2004]. Для взаимного признания и исполнения судебных решений в гражданских и коммерческих делах между ЕС и Швейцарией в 2007 г. было заключено специальное соглашение – обновленная Луганская конвенция [Council Decision 2007/712]. Швейцария принимала также участие [Proposal, 2006] в разработке Визового кодекса и в настоящее время участвуют в его реализации. Активное участие Швейцария принимает в реализации полицейского сотрудничества.

Особый статус государства в рамках шенгенских правил влияет и на заключение внешнеполитических соглашений ЕС. В частности, Соглашение между Россией и ЕС об упрощении выдачи виз и реадмиссии, подписанное на саммите Россия–ЕС в мае 2006 г., не распространяется на Швейцарию. Однако в тексте соглашения было указано, что было бы желательно заключить аналогичное двустороннее соглашение между Швейцарией и Россией. В результате в сентябре 2009 г. Россия и Швейцария подписали межправительственные Соглашение об упрощении выдачи виз гражданам двух стран и Соглашение о реадмиссии, а также исполнительный протокол к этому документу.

Не имея права голоса при принятии решений в законодательном процессе в рамках шенгенского сотрудничества, Швейцария обязана инкорпорировать все принятые нормы ЕС в свое национальное право. Таким образом, механизм взаимодействия в данной сфере имеет принципиальные отличия от сотрудничества в области экономики.

* * *

Сорокалетний опыт сотрудничества между ЕС и Швейцарией имеет как очевидные преимущества, так и ограничения. Его специфика может быть интересна при моделировании отношений между ЕС и другими партнёрами в Европе, рассчитывающими на экономическую интеграцию, но по тем или иным причинам не имеющими четкой перспективы членства в ЕС. Возможно, швейцарский опыт в различной степени потенциально применим не только к Турции (если предположить, что переговоры о её вступлении в ЕС завершатся неудачей), но и к ряду стран бывшего СССР - например, к Украине, Молдавии, Грузии. Упорство, с которым

Берн отстаивает свои интересы перед Брюсселем, дает представление о прикладных возможностях сближения отдельного государства с ЕС при сохранении его существенной автономии в условиях Единого внутреннего рынка и постоянного расширения общего законодательства ЕС. С другой стороны Европейский Союз демонстрирует, что существуют базовые принципы его функционирования, которые, при желании сотрудничать с ним, нарушать не представляется возможным. Одним из таких принципов является свобода передвижения. Попытки Швейцарии ограничить приток рабочей силы из государств ЕС натолкнулись на жесткое противодействие со стороны ЕС. Кроме того, ссылаясь на необходимость поддерживать гомогенность Единого внутреннего рынка, ЕС предлагает Швейцарии усовершенствовать механизм внесения своевременных изменений в национальное право. С этой целью были начаты непростые переговоры по институциональным вопросам. Таким образом, стараясь сохранить свою национальную идентичность, Швейцарское правительство в настоящее время вынуждено искать новый формат взаимодействия с ЕС, принимая во внимание волеизъявление собственного населения.

Список литературы

Кондратьева Н.Б. (2008) ЕС: единому внутреннему рынку пятнадцать лет // *Современная Европа*, N 2 (апрель-июнь), стр. 60-75.

Потемкина О.Ю. (2010) *Иммиграционная политика Европейского Союза: проблемы и перспективы*, ДИЕ № 254, Москва.

Швейцер В.Я. (2009) «Швейцария – ЕС: проблемное партнерство». *Государства Альпийского региона и страны Бенилюкс в меняющейся Европе*. Под ред. В.Я. Швейцера, Москва, Весь мир. стр. 185-205.

References

Avery G. (2012) *The European Economic Area Revisited*, Policy brief 19 March, European Policy Centre, Brussels.

Bundesverwaltung, EFD (Eidgenössisches Finanzdepartement), [Online], available at: <https://www.sif.admin.ch/sif/de/home.html>

Bundesverwaltung, Die Bundesbehörden, [Online], available at: <http://www.admin.ch/index.html?lang=de>

Bundesverwaltung, news.admin, [Online], available at: <https://www.news.admin.ch/index.html?lang=de>

Bundesverwaltung, EDA (Schweizerische Europapolitik), [Online], available at: <https://www.eda.admin.ch/dea/de/home.html>

Buchan D. (2012) *Outsiders on the Inside: Swiss and Norwegian Lessons for the UK*, Policy brief September, CER, London. [Online], available at: <http://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2012/outside-inside-swiss-and-norwegian-lessons-uk>

Church C. (2007) *Switzerland and the European Union. A close contradictory and misunderstood relationship*, Routledge, N.Y.

COM. (2006) N 403 final – COD 2006/0142, Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas. [Online], available at: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0403_/com_com\(2006\)0403_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0403_/com_com(2006)0403_en.pdf)

Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries. Brussels, 16 December 2014. [Online], available at: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/?p=4>

Council Decision 2006/245/EC [Online], available at: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/;ELX_SESSIONID=k2MhTcPV1Jw5FB601LG8MZkndGqyxgSInfzVKDYY1tf8vLYpTcYv!-60128961?uri=CELEX:32006D0245

Council Decision 2007/712, Official Journal, L 339, Brussels.

Council Decision 2008/147, Official Journal, L 53, Brussels.

Council Regulation 2252/2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States, Official Journal, L 385, Brussels.

„Der lange Weg zum AIA“, *Neue Zürcher Zeitung* 25 März 2014, [Online], available at: <http://www.nzz.ch/wirtschaft/wirtschafts-und-finanzportal/der-lange-weg-zum-aia-1.18269678>

- “Erste Zahlung aus Steuerabkommen”, *Neue Züricher Zeitung*, 26 Juli 2013, [Online], available at: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/erste-zahlung-aus-steuerabkommen-1.18123238>
- Euractiv.com 11.02.2014 [Online], available at: <http://www.euractiv.com/global-europe/eu-swiss-referendum-debate-conse-news-533409>
- „Europa kippt das Bankgeheimnis“, *Die Zeit*, 20. März 2014, [Online], available at: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2014-03/bankgeheimnis-eu-zinssteuerrichtlinie>
- European Commission. Trade. Switzerland [Online], available at: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/27.08.2014>
- European Defence Agency. *Administrative Arrangements with non-EU members*, [Online], available at: <http://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are>
- Kondratieva N.B. (2008) “EC: edinyomy vnutrennemu rynku paytnadzat’ let” *Sovremennaya Evropa*, N 2 (April-June), pp. 60-75.
- List of treaties by country: Switzerland, [Online], available at: <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByCountryAndContinent.do?countryId=3820&countryName=Switzerland>
- Matteotti R. and Roth P., *Die Unternehmenssteuerreform III zwischen Kompetitivität und Kompatibilität Enge Handlungsspielräume in einem stark regulierten internationalen Umfeld*, Archiv für Schweizerisches Abgaberecht 81 Nr. 11/12 2012/2013, [Online], available at: https://www2.eycom.ch/library/items/tax/2013_asa/2012-13_ASA_681-736_Roth.pdf
- „Schweizer Banken fordern Selbstanzeige: Absage an Steuersünder“, 19.11.14, *Die Tageszeitung*, [Online], available at: <http://www.taz.de/!127796/>
- Shveichzer V.Ya. (2009) “Shveichzariya – EC: problemnoe partnerstvo” in Shveichzer V.Ya. (ed) *Gosudarstva Alpiiskogo Regiona I strany Benelux v menyayuscheisya Evrope*, Ves’ Mir, Moscow, pp. 185-205.
- Statistique Suisse – Office fédéral de la statistique. [Online], available at: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index.html>
- „Steuerabkommen mit Großbritannien in Kraft“, *Law-news*, 3 Januar 2013, [Online], available at: <http://www.law-news.ch/2013/01/steuerabkommen-grossbritannien>
- Potemkina O.Yu. (2010) *Immigracionnaya politika Evropeyskogo Souyza: problemy I perspektivy*, DIE № 254, Москва.

European Union and Switzerland: contrary vectors of cooperation

Authors. Babynina, Lyudmila – PhD in Political Science, Head of the Center for Political Integration studies, Institute of Europe RAS. **Address:** 11-3, Mokhovaya street, 125993, Moscow, Russia. Docent at the Faculty of the World Politics Lomonosov Moscow State University. **E-mail:** l.babynina@rambler.ru

Govorova, Natalia – PhD, leading researcher, Institute of Europe, RAS. **Address:** 11-3, Mokhovaya street, 125993, Moscow, Russia. Assistant professor of economics, Moscow Technological Institute. **E-mail:** ngovorova@mail.ru

Timoshenkova, Ekaterina – PhD, leading researcher of the Center of German studies of Institute of Europe of Russian Academy of Sciences. **Address:** 11-3, Mokhovaya street, 125993, Moscow, Russia. **E-mail:** katerinatim@mail.ru

Abstract. The article is dedicated to a complex analysis of the cooperation between the European Union and Switzerland. Attempts to combine the national sovereignty and national interests with the necessity of participation in the integration process in Europe have led to multilevel cooperation between Switzerland and the EU. Their relationship is based on bilateral agreements. They include economic and political cooperation within the framework of the Schengen zone. The main controversial problems in the bilateral relations are related to functioning of the EU single market, especially in the areas of people’s free movement, taxation, and bank secrecy. Trying to keep its national identity and taking into account the expression of Swiss popular will, the Swiss government has to look for a new format of the bilateral relations with the EU.

Keywords: European Union, Switzerland, sectoral agreements, free movement, investments, bank secrecy, taxation, Schengen cooperation.