



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

ШВЕЙЦАРСЬКА МОДЕЛЬ ЧАСТКОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ:

ЩО МОЖЕ ЗАПОЗИЧИТИ УКРАЇНА?





МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ



Центр «Нова Європа»
Київ

Матеріал (Швейцарська модель часткової інтеграції з Європейським Союзом: що може запозичити Україна?) підготовлено за підтримки Міжнародного фонду «Відродження» в межах проекту «Між асоціацією та членством: що може бути наступною метою України у відносинах з ЄС?». Матеріал відображає позицію авторів і не обов'язково збігається з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

Публікація підготовлена у рамках проекту за координації Леоніда Літри і Катерини Зарембо.

ШВЕЙЦАРСЬКА МОДЕЛЬ ЧАСТКОВОЇ ІНТЕГРАЦІЇ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ:

ЩО МОЖЕ ЗАПОЗИЧИТИ
УКРАЇНА?

Катерина Шинкарук

ЗМІСТ

- 3** Частина 1. ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД І ВИСНОВКИ
- 8** Частина 2. ШВЕЙЦАРІЯ І ЄС: ІНТЕГРАЦІЯ «ШЛЯХОМ ШВЕЙЦАРСЬКОГО КОРОЛЯ»
- 18** Частина 3. АНАЛІЗ ВИЗНАЧАЛЬНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ШВЕЙЦАРСЬКОЇ МОДЕЛІ
- 25** Частина 4. АКТУАЛЬНІСТЬ ШВЕЙЦАРСЬКОЇ МОДЕЛІ ДЛЯ УКРАЇНИ
- 30** Частина 5. ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ: БУДЬТЕ РЕАЛІСТАМИ, ВИМАГАЙТЕ НЕМОЖЛИВОГО

ЧАСТИНА 1.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД І ВИСНОВКИ

1. ВСТУП

Метою цього звіту є надати політичні рекомендації щодо потенційних кроків України, спрямованих на подальшу інтеграцію до Європейського Союзу, виходячи за межі Угоди про асоціацію та поглиблену й всеохопну зону вільної торгівлі (ПВЗВТ). Також розглядаються шляхи наближення України до подання заявки на повноцінне членство в ЄС у довгостроковій перспективі.

Нинішній стан відносин України з ЄС потребує визначення амбітніших орієнтирів, які б надали нового поштовху поточному двосторонньому діалогу з Європейським Союзом, з одного боку, та внутрішньому порядку денному України щодо європеїзації, з іншого. З політичної точки зору, очевидною є потреба в сильніших зовнішніх стимулах для офіційного Києва й, відповідно, потужніших важелях впливу ЄС на порядок денний реформ в Україні. З точки зору геополітики та безпеки, приналежність України до Європи має бути відображена в більш амбітний спосіб. В економічному контексті переосмислення цих питань високопосадовцями ЄС також сприятиме подальшій двосторонній інтеграції.

У цьому звіті авторка розглядає якими саме можуть бути ці наступні кроки. Зокрема, як відносини часткової інтеграції ЄС зі Швейцарією, відомі як «Швейцарський двосторонній шлях», можуть надати приклади та надихнути як Україну, так і Європейський Союз у визначенні орієнтирів для подальшої інтеграції, включаючи потужніші стимули, додаткові критерії наближення і механізми політики обумовленості ЄС (EU conditionality).

У розділі 2 йдеться про становлення «швейцарського двостороннього шляху» до ЄС,

його основні рушійні сили, часові рамки й ключові елементи. Аналізуючи майбутнє двостороннього підходу, авторка розглядає переговори між Швейцарією та ЄС щодо Інституційної рамкової угоди, завершення яких у травні 2021 року залишило обидві сторони із більшою кількістю питань, ніж відповідей.

У розділі 3 міститься дослідження унікальних особливостей, переваг і недоліків швейцарської моделі, а також обмежень у її застосуванні до інших держав, що не є членами ЄС. Основним обмеженням постає дедалі більше невдоволення Європейського Союзу статус-кво після Брекзиту та його вимога модернізувати нинішню модель. У цьому розділі наведено порівняльний аналіз швейцарської моделі з форматами європейської інтеграції інших держав, що не є членами ЄС, включно з ПВЗВТ України.

Незважаючи на ці обмеження, теоретична застосовність швейцарського «двостороннього шляху» у випадку України проаналізована в розділі 4. Основні елементи «доданої вартості» швейцарської моделі оцінено на тлі останніх подій у відносинах ЄС з офіційними Києвом та Берном. Наостанок, розділ 5 містить політичні рекомендації у відповідності до поточного контексту відносин України з Європейським Союзом.

2. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

До середини 2000-х рр. зацікавленість відносно Швейцарії та ЄС у сфері європейських досліджень мала обмежений характер. Про це свідчить огляд основних наукових видань, що висвітлюють питання європейської інтеграції¹. Більшість тодішніх досліджень на цю тему проводили швейцарські вчені, які писали переважно німецькою або французькою мовами. Однак уже з 2002 року інтерес науковців і політиків до швейцарської моделі посилюється разом із розвитком Європейської політики сусідства. ґ. У цьому контексті академічні та експертні дискусії щодо відносин Швейцарії та Європейського Союзу були зосереджені переважно на «двосторонньому підході» Швейцарії², наслідках європеїзації³, до яких він призвів без фактичної інтеграції⁴, та його ключових особливостей⁵.

Особливої уваги заслуговують всебічні академічні дослідження двосторонніх відносин

того періоду, представлені в книгах «Швейцарія та Європейський Союз. Близькі, суперечливі та незрозумілі стосунки» за редакцією Клайва Х. Черча (2007)⁶, «Швейцарія в Європі. Безперервність і зміни в політичній економії Швейцарії» за редакцією Крістін Трампуш та Андре Маха (2011)⁷, а також звіт Центру європейських політичних досліджень «Інтеграція без членства. Двосторонні угоди Швейцарії з Європейським Союзом» Маріуса Валя та Ніни Гролімунд (2006)⁸.

Політичні аспекти співробітництва Швейцарії та ЄС детально висвітлені в офіційних джерелах Відділу Європи, Центральної Азії, Ради Європи та ОБСЄ Міністерства закордонних справ Швейцарії⁹ та Європейської Комісії¹⁰.

Науковий інтерес до швейцарської моделі ще більше посилюється у 2010-х рр., насамперед у зв'язку з пошуком Великою Брита-

-
- 1 Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006, p. 6.
 - 2 Goetchel L. "The Swiss-EU Bilateral Agreements: A model for integration?", in EFTA Parliamentary Committee and Consultative Committee, The EEA and EFTA in a New Europe, conference report, 21 October, 2004. Lavenex S. "Switzerland's Flexible Integration in the EU: A Conceptual Framework." Swiss Political Science Review, 15 (4), 2009, pp. 547-75.
 - 3 Church C. Switzerland: An Overlooked Case of Europeanization? Queen's Papers on Europeanization No. 3, Queen's University, Belfast, 2002.
 - 4 Dupont C., Sciarini P. "Switzerland and the European integration process: Engagement without marriage." West European Politics, 24(2), 2001, pp. 211-32. Mach A., Silja H., Yannis P. "Economic regulatory reforms in Switzerland: Adjustment without European integration, or how rigidities became flexible", Journal of European Public Policy, 10:2, April, 2003, pp. 301-318.
 - 5 Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006. Łazowski A. "European Union and Switzerland: Inevitable partners?", paper presented at the NO-SPA conference, 11-13 August, Reykjavik, 2005.
 - 6 Switzerland and the European Union. A close, contradictory and misunderstood relationship, ed. C. H. Church. London and New York: Routledge, 2007.
 - 7 Switzerland in Europe. Continuity and change in the Swiss political economy, ed. Trampusch C., Mach A. London and New York: Routledge, 2011.
 - 8 Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006.
 - 9 The Federal Department of Foreign Affairs, Europe Division (<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/en/home/switzerlands-policy/dea.html>)
 - 10 European Commission, Foreign Trade Policy, Switzerland (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>)

нією¹¹ дієвих форматів взаємин із ЄС після Брекзиту¹². Дослідження європеїзації за швейцарським сценарієм набули подальшого розвитку¹³, а перенесення швейцарського досвіду на пост-брекзитівську Велику Британію широко обговорювалося швейцарськими політиками¹⁴, експертами¹⁵ й науковцями¹⁶. Основні академічні погляди та дискусії на цю тему представлені в комплексній роботі «Відносини Швейцарії та ЄС: уроки для Великої Британії після Brexit?» за редакцією Паоло Дарданеллі та Оскара Мазцолени (2021)¹⁷.

У цьому контексті стали помітними деякі паралелі між швейцарським підходом та іншими моделями часткової інтеграції третіх країн¹⁸, зокрема на прикладі Угоди про асоціацію та Поглиблену й всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною і Європейським Союзом¹⁹. Безпосередньо випадок України

розглядається лише у кількох дослідженнях²⁰, які здійснюють порівняльний аналіз швейцарської моделі та інших підходів ЄС до часткової інтеграції з третіми країнами.

Цей звіт спирається на поточну політичну дискусію в Швейцарії та ЄС і має на меті проаналізувати актуальність швейцарської моделі для сучасної України. Простір для застосування швейцарського досвіду у відносинах України з ЄС зважується у контексті останніх подій в Європейському Союзі та невизначеного майбутнього «двостороннього шляху» Швейцарії щодо ЄС.

-
- 11 Church C., Dardanelli P., Mueller S. The 'Swiss Model' of Relations with the EU and its Relevance for the UK. Written evidence submitted to the inquiry of the House of Commons Foreign Affairs Committee 'The Future of the European Union: UK Government Policy', May 2012.
- 12 Brexit: The Legal Implications. Edited by: Biondi A., Birkinshaw P. J., Kendrick M., Walters Kluwer, Netherlands, 2018.
- 13 Afonso A., Fontana M. C., Papadopoulos Y. "The Europeanisation of Swiss Decision-Making in Comparative Perspective: From Outlier to Normal Case?" *Swiss Political Science Review*, 20 (2), 2014, pp. 246–51. Jenni S. "Switzerland's Regulatory European Integration: Between Tacit Consensus and Noisy Dissensus." *Swiss Political Science Review*, 21 (4), 2015, pp. 508–537.
- 14 Switzerland and the EU: Lessons for a Post-Brexit UK. Transcript of the expert discussion. Chatham House, London, April 2018. (<https://chathamhouse.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.ashx?fieldValueId=1341>)
- 15 Emerson M. Which model for Brexit? Special Report No. 147, CEPS, Brussels, October 2016. (<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/10/SR147%20ME%20Which%20model%20for%20Brexit.pdf>)
- 16 Oesch M. The Swiss Model of European Integration. In: *Brexit: The Legal Implications*. Edited by: A. Biondi, P. J. Birkinshaw, M. Kendrick., Walters Kluwer, Netherlands, 2018, pp. 35–47.
- 17 *Switzerland-EU Relations: Lessons for the UK after Brexit?* Edited by: Dardanelli P., Mazzoleni O., Abingdon, Oxon : Routledge, 2021.
- 18 Altay S. "Remolding Turkey-EU Relations: The 'Swiss Model' of Differentiated Integration as an Alternative to the Customs Union?", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, vol. 76, no. 2, pp. 493–521.
- 19 Schwok R., Najy C. M. Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?. In: *The European neighbourhood policy in a comparative perspective : models, challenges, lessons*. London : Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, pp. 125–146.
- 20 Schwok R., Najy C. M. Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: *Exiting the EU committee, house of commons*. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018. Schwok R. "Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position." *European Foreign Affairs Review*, 25, no. 2, 2020, pp. 159–176. Schwok R. The bilateral approach achievements and limitations. In: *Switzerland-EU Relations. Lessons for the UK after Brexit?* Edited by: Dardanelli P., Mazzoleni O., Abingdon, Oxon : Routledge, 2021. p. 38–55.

3. КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ

- Швейцарська модель уособлює дещо «привілейованийий» підхід невеликої за площею і третьої найбагатшої країни континенту²¹, розташованої в самому серці Європи. Не дивно, що швейцарський підхід отримав назву «шлях швейцарського короля». Він характеризується сильним акцентом на швейцарській ідентичності, національному суверенітеті та готовності навіть відмовитися від деяких економічних вигод, щоб не стати «васалом» ЄС.
- Швейцарський «двосторонній шлях» — це поєднання галузевих угод, що забезпечують країні доступ до єдиного ринку ЄС, та наближають її законодавство до правових актів Європейського Союзу в цих секторах. Його основні переваги полягають в збереженні законодавчої автономії Швейцарії та її можливості самостійно укладати зовнішньоекономічні угоди.
- Після зриву переговорів про оновлення нинішнього двостороннього підходу Швейцарії і ЄС у травні 2021 року жодна зі сторін, схоже, не має підготовленого «плану Б», а майбутнє «нової» моделі, якщо така існуватиме, видається непевним. Цей глухий кут лише утверджує ЄС у думці, що швейцарську модель не варто використовувати як приклад у відносинах з іншими країнами.
- На відміну від України, Швейцарія не прагне жодної політичної асоціації з ЄС, задовольняючись економічною інтеграцією без членства. Цікаво, що економічна складова часткової інтеграції Швейцарії з ЄС має багато схожого з ПВЗВТ, поєднуючи ЗВТ+ з політичним і правовим суверенітетом.
- Деякі елементи швейцарської моделі мають «додану вартість» у порівнянні з українською ПВЗВТ. Проте, незважаючи на певну актуальність, застосовність швейцарської моделі в українському контексті виглядає малоімовірною.
- Україна – не Швейцарія: дві країни мають вкрай різну історію і переговорні позиції у відносинах із Брюсселем. І навіть якби між ними існувала подібність, ЄС більше не задовольняє нинішня швейцарська модель, яка потребує модернізації.
- Виступаючи за розширення рамок подальшої інтеграції з ЄС за межі Угоди про асоціацію та ПВЗВТ, Україні слід застосовувати реалістичний, але амбітний підхід. У цьому розумінні швейцарська модель може слугувати натхненням, демонструючи приклад двосторонньої угоди про вільне пересування осіб і поступове відкриття доступу до ринку праці. Інтерес для України також можуть становити спрощені та «невидимі» процедури контролю, що застосовує Швейцарія на митному кордоні з ЄС, та доступ до процедури комітології ЄС в інституційних рамках Угоди про асоціацію.

²¹ International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2021. (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>)

Політичні рекомендації для ЄС

- ▶ відобразити прагнення України до тіснішої співпраці в практичних компонентах політики інтеграції;
- ▶ розглянути додаткові стимули для посилення важелів впливу ЄС на додачу до безвізового режиму та макрофінансової допомоги;
- ▶ розглянути можливість розширення інституційних рамок Угоди про асоціацію шляхом відкриття Україні доступу до процедури комітології ЄС та права участі у «формуванні рішень» (decision-shaping);
- ▶ безвізовий режим був одним із найсильніших стимулів ЄС, що підштовхував Україну до проведення антикорупційної реформи; його необхідно повністю відновити й поширити на вільне пересування людей і поступовий доступ до ринку праці – із чіткими критеріями й орієнтирами для вимірювання прогресу в реформах.

Політичні рекомендації для України:

- ▶ продемонструвати здатність повністю впровадити й використати на свою користь Угоду про асоціацію й ПВЗВТ в їх поточному вигляді разом із відповідним порядком денним внутрішніх реформ;
- ▶ лобювати у діалозі з ЄС необхідність нового орієнтиру для глибокої інтеграції за межами Угоди про асоціацію, який наблизить Україну до перспективи членства та надасть їй додаткові стимули для європеїзації;
- ▶ порушити з ЄС питання про потенційний доступ України до процедури комітології Європейського Союзу та її право участі у «формуванні рішень» (decision-shaping);
- ▶ дослідити й впровадити наявні механізми посилення прикордонної та митної безпеки у спрощений, цифровий і «невидимий» спосіб на основі швейцарського досвіду;
- ▶ провести аналіз можливих способів укладання та поступового впровадження угоди про вільне переміщення людей з ЄС, спрямованої на надання сторонам взаємного доступу до ринків праці. Обговорити застосовність концепції «відряджених працівників» на основі прикладу Швейцарії.

ЧАСТИНА 2.

ШВЕЙЦАРІЯ І ЄС: ІНТЕГРАЦІЯ «ШЛЯХОМ ШВЕЙЦАРСЬКОГО КОРОЛЯ»

2.1. Післявоєнний підхід Швейцарії до регіональної інтеграції

Від самого початку Швейцарія знаходилась у самому центрі Європейського Союзу. У культурному, історичному, економічному та політичному розумінні вона значно спорідненіша з державами-засновницями ЄС, ніж багато «старих» і, безумовно, «нових» членів, що приєдналися після хвилі розширення 2004 року. Проте унікальні елементи внутрішньої та зовнішньої політики Швейцарії – пряма демократія й нейтралітет – були її відмінною ознакою та створили ідентичність, яку швейцарці вирішили зберегти, навіть ціною втрати потенційних переваг від повноцінного членства в ЄС.

Відмову від членства в Європейському Союзі можна розглядати як продовження давньої традиції нейтралітету країни. Відповідно до цього принципу Швейцарія утрималася від участі у Другій світовій та «холодній війні». Крім того, її громадяни також занепокоєні тим, що вступ до ЄС виявиться несумісним з їхньою системою прямої демократії. Разом із тим, на відміну від членства в НАТО, вступ до ЄС сумісний із зобов'язаннями Швейцарії за законом про нейтралітет, якщо Європейський Союз не встановить для своїх членів юридично обов'язкових вимог щодо надання взаємної військової допомоги. Цей аспект став особливо актуальним після завершення «холодної війни» та падіння «залізної завіси» в Європі.

«Незалежність, суверенітет, нейтралітет й автономія у зовнішній торгівлі»²² – такими були принципи, якими Швейцарія не була готова пожертвувати заради будь-яких наднаціональних інтеграційних проєктів. Країна уникнула руйнувань Другої світової війни, мала значне національне багатство й не до кінця поділяла погляд на ЄС як мирний проєкт, вважаючи за краще зберегти ключові риси своєї ідентичності, як-от нейтралітет, суверенітет і пряму демократію.

Однак 1960 року Швейцарія стала співзасновницею Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ) разом з Австрією, Данією, Норвегією, Португалією, Швецією та Великою Британією. Цим було запропоновано альтернативу новопосталому Європейському економічному співтовариству (ЄЕС) для тих держав, які не змогли або не хотіли до нього приєднатися. Країни ЄАВТ також називали «зовнішньою сімкою» на протигагу «внутрішній шістьці» членів ЄЕС. Протягом 1970–1994 рр. до ЄАВТ також приєдналися Ісландія, Фінляндія та Ліхтенштейн. А втім, асоціація програла конкуренцію «внутрішній шістьці»: Велика Британія й Данія приєдналися до ЄЕС у 1973 році, Португалія – у 1986 році, а Австрія, Фінляндія та Швеція – у 1995 році.

Процес, що призвів до створення Європейської економічної зони (ЄЕЗ) в її сучасному вигляді, розпочався з промови тодішнього президента Європейської Комісії Жака Делора в Європейському Парламенті в січні 1989

²² M. Oesch. The Swiss Model of European Integration. In: Brexit: The Legal Implications. Edited by: A. Biondi, P. J. Birkinshaw, M. Kendrick. – Walters Kluwer, 2019. – P.35

року, у якій він закликав до створення «спільного європейського економічного простору» між ЄС та ЄАВТ. Попри своє скептичне ставлення до економічного простору ЄАВТ і Європейського Співтовариства (ЄС), Швейцарія відразу ж взяла участь у переговорах про ЄЕЗ. Федеральна рада країни чітко дала зрозуміти, що успішне завершення перемовин щодо ЄЕЗ залежить від гарантії, що Швейцарія зможе зберегти пряму демократію та федеральний устрій. Перспектива участі в ЄЕЗ вимагала значних зусиль щодо адаптування швейцарського законодавства до нормативної бази ЄС. Основою для цього став закон 1992 року, відомий як «Євролекс». Згідно з його положеннями, усі нові законодавчі акти Швейцарії повинні бути сумісними із правовими актами Європейського Союзу²³.

2.2. Чому Швейцарія не приєдналася до Європейської економічної зони та Європейського Союзу

Бурхливий розвиток ЄЕС та приєднання до нього всіх сусідів Швейцарії, крім крихітного Ліхтенштейну, сприяло її економічному зближенню зі Співтовариством. У 1972 році Швейцарія уклала двосторонню угоду про вільну торгівлю (ЗВТ) з ЄЕС. Вона набула чинності 1 січня 1973 року – у день, коли Данія, Ірландія та Велика Британія приєдналися до Європейського Союзу, і вважається базовим рівнем подальшої галузевої інтеграції – «двостороннім нулем», за висловом швейцарського професора Міхаеля Амбюля²⁴. Він звільняє промислові товари, що походять зі Швейцарії та

ЄЕС, від митних зборів і забороняє обмеження на обсяг торгівлі, а також інші еквівалентні заходи.

Митні перевірки також продовжують проводити по обидва боки кордону, частково для того, аби гарантувати, що пільговими умовами Угоди про вільну торгівлю користуються виключно товари з ЄС і Швейцарії. Угода про перевезення вантажів 1990 року та переглянута Угода про спрощення митних процедур і митну безпеку від 2009 року спрощують митні процедури між Швейцарією і Європейським Союзом і покращують координацію співпраці на прикордонних пунктах щодо безпеки кордону. Однак, на відміну від митного союзу, ЗВТ залишала за договірними сторонами право визначати зовнішні тарифи з третіми країнами.

Наразі Швейцарія має мережу з 32 угод про ЗВТ з 42 партнерами, що укладені в межах ЄАВТ разом з іншими її членами – Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном²⁵. Завдяки двосторонньому підходу, уряд Швейцарії також зміг домовитися про власні ЗВТ з Китаєм і Японією та отримати вигоду від зростання експорту до Індії²⁶.

У 1989 році була підписана Угода про страхування. Вона надала страховим компаніям, що працюють у сфері прямого страхування майна та страхування від нещасних випадків (крім страхування життя), право відкривати філії на території договірної сторони. Таким чином, швейцарські страховики житла, автотранспорту, туризму й відповідальності можуть створювати або купувати агентства та філії в ЄС на рівних умовах. Подібним чином, страхові компанії, розташовані в ЄС, мають ті самі права у Швейцарії.

²³ Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006, p. 10.

²⁴ Switzerland and the EU: Lessons for a Post-Brexit UK. Transcript of the expert discussion. Chatham House, London, April 2018, p. 6. (<https://chathamhouse.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.aspx?fieldValueId=1341>)

²⁵ State Secretariat for Economic Affairs, Foreign trade & Economic Cooperation, Free Trade Areas (https://www.seco.admin.ch/seco/en/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/Freihandelsabkommen.html)

²⁶ Switzerland and the EU: Lessons for a Post-Brexit UK. Transcript of the expert discussion. Chatham House, London, April 2018, p. 2. (<https://chathamhouse.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.aspx?fieldValueId=1341>)

На тлі дедалі більшої економічної взаємозалежності і небажання залишатися ізольованим островом всередині все ширшого ЄС швейцарський уряд і основні політичні партії побачили значні переваги у вступі до Європейської економічної зони (ЄЕЗ).

2 травня 1992 року Швейцарія разом з іншими державами ЄАВТ підписала угоду про ЄЕЗ з ЄС. У разі ратифікації ця угода надала б Швейцарії рівний доступ до внутрішнього європейського ринку з його чотирма свободами: вільним рухом товарів, послуг, людей і капіталу. Однак ціною обмеженої участі у формуванні правових актів ЄС (держави ЄЕЗ відіграють роль у формуванні рішень, висловлюючи свої погляди на правові акти ЄС, але не можуть голосувати за їх ухвалення) стало б обмеження національного суверенітету, важливість якого традиційно є одним із найбільш суперечливих питань у швейцарському суспільстві²⁷.

Як не дивно, більшість швейцарських виборців і кантонів відхилили ратифікацію угоди про ЄЕЗ у грудні 1992 року незначною більшістю голосів: 50,3% проти і 49,7% за, тоді як 16 кантонів проголосували проти і лише 7 за. Після швейцарського «ні» ЄЕЗ уряд призупинив переговори щодо членства в Європейському Союзі, що розпочалися відразу після підписання угоди про ЄЕЗ у травні 1992 року. У 2016 році Швейцарія офіційно відкликала свою заяву на членство в ЄС.

2.3. Становлення швейцарського «двостороннього підходу» до інтеграції з ЄС

З огляду на відмову Швейцарії приєднатися до ЄЕЗ Федеральна рада вирішила продовжувати відносини з Брюсселем на двосторонній основі, що заклало основу для унікального швейцарського підходу до часткової інтеграції з ЄС, відомого як «двосторонній шлях».

Після того, як ЄЕЗ було створено без Швейцарії, ЄС змушений був змиритися з продовженням співпраці зі швейцарськими партнерами на основі численних двосторонніх угод у різних галузях і сферах співпраці на основі взаємних інтересів.

Знову ж таки, інтенсивна економічна інтеграція Швейцарії з ЄЕЗ та країнами-членами ЄС була ключовим фактором у формуванні доволі унікальної моделі інтеграції та змусила Європейський Союз враховувати підходи й традиції країни, що здобули назву «шлях швейцарського короля» (Swiss Königsweg). ЄС підкреслив, що двосторонні угоди, які прагне підписати Швейцарія, будуть укладені лише в тому разі, якщо офіційний Берн погодиться на вільне пересування людей, яке ЄС вважає вкрай важливим для реалізації своїх інтересів.

У 1999 році Швейцарія та ЄС підписали пакет із семи угод («Bilaterals I»), що охоплюють, серед іншого, вільне пересування людей. Це давало громадянам з кожної сторони право жити та працювати в ЄС чи Швейцарії за умови, що вони працевлаштовані чи мають інші джерела доходу. Ще один пакет галузевих угод («Bilaterals II») був підписаний у 2004 році, що закріпило участь Швейцарії в безкордонній Шенгенській зоні ЄС.

2.4. «Bilaterals I»: вільне пересування людей і ще шість галузей, об'єднані «принципом гільйотини»

Наприкінці 1993 року ЄС заявив про свою готовність розпочати переговори у семи сферах за умови, що сім галузевих угод обговорюватимуть паралельно і що вони будуть підписані та набудуть чинності одночасно, обґрунтовуючи це тим, що ухвалення різних документів в єдиному пакеті відповідатиме інтересам

²⁷ Наприклад, Швейцарія стала членом ООН лише 2002 року. На референдумі 1986 року народ країни висловився проти приєднання до організації.

Перші двосторонні угоди

1972	Угода про вільну торгівлю промисловими товарами
1989	Угода про страхування
1990 (переглянута 2009 року)	Угода про спрощення митних процедур і митну безпеку
Bilaterals I (1999)	
1. Угода про вільне пересування осіб (AFMP)	Bilaterals II (2004)
2. Угода про технічні бар'єри в торгівлі	
3. Угода про ринок державних закупівель	
4. Угода щодо сільського господарства	
5. Угода про науково-дослідницьку співпрацю	
6. Угода про цивільну авіацію	
7. Угода про наземний транспорт	
Bilaterals II (2004)	
1. Угода про участь у Шенгенській зоні й Дублінському регламенті	Bilaterals II (2004)
2. Угода про автоматичний обмін інформацією	
3. Угода про боротьбу з шахрайством	
4. Угода про перероблену сільськогосподарську продукцію	
5. Угода про участь у підпрограмі «Media» програми «Creative Europe»	
6. Угода про захист довкілля	
7. Угода про обмін статистичними даними	
8. Угода про пенсійне забезпечення	
9. Угода про співпрацю у сфері освіти, професійно-технічної підготовки й молодіжної політики	

Двосторонні угоди, укладені після 2004 року

1. Угода про співпрацю з Європейським поліцейським офісом (Європол)
2. Угода про співпрацю з Європейською організацією з питань юстиції (Єв-роюст)
3. Угода про співпрацю з Європейським оборонним агентством
4. Угода про співпрацю антимонопольних органів
5. Угода про супутникові системи навігації («Galileo», «EGNOS»)
6. Угода з Європейським бюро з питань надання притулку (EASO)

Джерело: Федеральний департамент закордонних справ, Відділ Європи, Центральної Азії, Ради Європи та ОБСЄ²⁸

обох сторін. Таким чином, угоди були пов'язані з юридичної точки зору за «принципом гільйотини». Це означає, що угоди утворюють загальний пакет і можуть бути введені в дію лише разом; якщо будь-яка з угод буде розірвана, інші шість припиняють свою дію протягом шести місяців.

У 1999 році, після семи років переговорів, Швейцарія та ЄС уклали пакет домовленостей, відомих як «Bilaterals I», чим заклали правову основу для відносин і співробітництва у сферах вільного пересування людей, зняття технічних бар'єрів у торгівлі, державних закупівель, сільського господарства, сухопутних транспортних засобів, повітряного транспорту й наукових досліджень. У 2000 році

швейцарські виборці схвалили «Bilaterals I» на референдумі більшістю в майже дві третини голосів.

«Bilaterals I» набули чинності 1 червня 2002 року після схвалення ЄС та його держав-членів. Цей пакет домовленостей доповнив Угоду про вільну торгівлю 1972 року, що посприяло поступовому відкриттю ринку. Пом'якшення торговельних обмежень і посилення конкуренції послужили каталізатором економічного зростання в Швейцарії, забезпечуючи й створюючи більше робочих місць. Угоди все ще діють і разом із ЗВТ 1972 року становлять ключову опору для нормативно-правової бази відносин Швейцарії та ЄС.

²⁸ Таблиця наведена за: Altay S. "Remolding Turkey-EU Relations: The 'Swiss Model' of Differentiated Integration as an Alternative to the Customs Union?", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, vol. 76, no. 2, p. 506.

2.5. Вільне пересування людей та доступ до ринку праці

Двостороння Угода про вільне пересування людей (AFMP), підписана в 1999 році і діє з 2002 року, поступово відкрила ринок праці й надала громадянам Швейцарії та держав-членів ЄС право вільно обирати місце роботи та проживання з тими самими умовами праці, що й у громадян цих країн. Однак це залежить від наявності чинного трудового договору, самозайнятості або підтвердження фінансової незалежності й повного медичного страхування. Пенсії робітникам, як і раніше, сплачують їх держави походження, тоді як охорона здоров'я, хвороба та компенсація працівникам покриває держава перебування. Угода також охоплює транскордонне надання короткострокових послуг.

AFMP спровокувала системні зміни в швейцарській політиці у трудовій сфері й оплаті праці, а згодом також вплинула на координацію систем соціального забезпечення й визнання документів про отримання освіти ЄС. Так звані «супутні заходи» включали три елементи: 1) новий закон про мінімальну заробітну плату та умови праці працівників, які тимчасово працюють у Швейцарії; 2) способи спростити процедуру оголошення колективних трудових договорів обов'язковими; 3) типові трудові договори з мінімальною заробітною платою в сферах без колективних трудових договорів. Тристоронні комісії з представників влади, роботодавців і профспілок на федеральному й на кантональному рівнях повинні стежити за дотриманням вимог ринку праці та пропонувати санкції²⁹.

Умови продовження AFMP визначаються в кожному окремому випадку в протоколі, який вносить зміни до угоди й додатків до неї. Ним також встановлюються перехідні періоди, протягом яких імміграція може бути обмеже-

на. Наприклад, приєднавшись до ЄС у 2013 році, Хорватія отримала право вільного переміщення осіб територією Європейського Союзу в січні 2017 року.

У лютому 2014 року криза біженців у Європі посилила вже наявні у Швейцарії настрої щодо проведення народного голосування «Проти масової імміграції», спрямованого на обмеження імміграції громадян ЄС до країни. Швейцарський народ підтримав нове конституційне положення (стаття 121a), яке зобов'язує Федеральну раду й парламент запровадити нову систему покращеного контролю та обмеження імміграції протягом трьох років з урахуванням економічних інтересів країни. Голосування поставило під загрозу відносини Швейцарії та ЄС, адже контроль імміграції за допомогою щорічних кількісних обмежень і квот несумісний з AFMP.

Уряд Швейцарії намагався переглянути AFMP з ЄС, але не зміг домогтися жодних поступок. Брюссель відмовився внести зміни до угоди чи доповнити її політичним пунктом, який надав би міграційній політиці певної гнучкості. Крім того, Швейцарію попередили про загрозу розірвання всього пакету домовленостей «Bilaterals I» у разі порушення AFMP будь-яким видом дискримінації чи запровадження квот на внутрішніх ринках праці. Щоб зберегти відносини з ЄС, швейцарський парламент прийняв набагато м'якший закон про виконання рішення референдуму, який розглядають як позірну спробу продемонструвати дотримання результатів народного волевиявлення³⁰.

У грудні 2016 року обидві палати парламенту погодили закон про імплементацію рішення референдуму, сумісний з такою інтерпретацією його початкової вимоги, що не суперечить AFMP. По суті, він забезпечує розширений доступ до подання кандидатури на роботу протягом п'яти робочих днів у певних категоріях

²⁹ Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, CEPS, Brussels, 2006, p. 62.

³⁰ Schwok R., Najy C. M. Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: Exiting the EU committee, house of commons. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018.



Найбільші економічні партнери Швейцарії станом на 2019 рік за обсягом торгівлі
Джерело: Федеральний департамент закордонних справ

професій для громадян Швейцарії й усіх громадян ЄС чи ЄАВТ та інших країн, які зареєстровані в одному з регіональних бюро зайнятості.

27 вересня 2020 року громадяни Швейцарії та більшість кантонів відхилили іншу федеральну народну ініціативу «За помірну імміграцію (Limitation Initiative)» більшістю в 61,71% голосів³¹. Ця ініціатива поставила б під сумнів свободу пересування людей з ЄС і, знову-таки, увесь пакет домовленостей «Bilaterals I». Відкинувши цю ініціативу, швейцарський народ підтвердив свою готовність продовжувати двосторонній підхід з ЄС і вберіг швейцарські компанії від втрати прямого доступу до їх основного ринку в разі застосування «принципу гільйотини».

2.6. «Bilaterals 2»: Шенген, Дублін та подальша галузева інтеграція

У 2002 році Швейцарія та ЄС розпочали новий раунд переговорів щодо десяти секторів, що охопили не лише подальші економічні інтереси сторін у таких сферах, як харчова промисловість, туризм та фінанси, а й розширили співпрацю між ними на нові важливі інтереси політичного характеру, включно з безпекою, наданням притулку біженцям і захистом довкілля.

Утім сторонам не вдалося досягти консенсусу щодо всеосяжної угоди про торгівлю послугами через чималу кількість питань, які навряд чи вдасться вирішити найближчим часом. Одним із головних каменів спотикання на той мо-

³¹ Free movement of persons – functioning and current state of play. The Federal Department of Foreign Affairs, Europe Division. (<https://www.eda.admin.ch/missions/mission-eu-brussels/en/home/key-issues/free-movement-persons.html>)

мент було питання банківської таємниці. ЄС наполягав на обміні інформацією та співпраці у виявленні та переслідуванні тих, хто ухиляється від сплати податків. Швейцарія ж не була готова послабити свій традиційний підхід, за яким інформація про вкладників банків прирівнюється до лікарської чи адвокатської таємниці. У березні 2003 року офіційні Берн і Брюссель погодилися припинити переговори, попри спільну декларацію про наміри – додаток до «Bilaterals I». Цей прецедент доволі промовисто ілюструє філософію, яку сповідує швейцарський уряд у переговорах із ЄС: краще не укладати жодної угоди, аніж погодитися на ту, що недостатньо відображає національні інтереси.

На думку деяких чиновників ЄС, якби переговори щодо «Bilaterals I» провели на пізнішому етапі, Брюссель не погодився б укласти AFMP без прямого посилання на джерела права Європейського Союзу (*acquis*), що й трапилося у випадку з угодою про торгівлю послугами³².

Восени 2004 року Швейцарія та ЄС підписали другий пакет двосторонніх домовленостей («Bilaterals II»). На відміну від «Bilaterals I», угоди цього пакету юридично не пов'язані одна з одною. На додачу до Шенгенської угоди й Дублінського регламенту, угоди «Bilaterals II» охопили ще вісім секторів: оподаткування доходів від заощаджень, переробка сільськогосподарської продукції, захист довкілля, статистичні дані та пенсійне забезпечення. Формально всі вони досі діють.

Питання Шенгенської угоди й Дублінського регламенту, що регулюють перевірку осіб, які перетинають кордон, і співробітництво у сфері безпеки та шукачів притулку, було винесено на референдум. Швейцарський електорат підтримав угоду в червні 2005 року більшістю в 54,6% голосів, країна завершила своє приєднання до Шенгенської зони в 2009 році.

Загалом Швейцарія та ЄС уклали близько 20 рамкових угод і близько 110 вторинних угод у кілька етапів. Ці угоди автоматично застосовуються до нових держав-членів, коли ті вступають до ЄС. Завдяки цим рамковим умовам Швейцарія та ЄС стали ключовими економічними партнерами, торгівля товарами між якими кожного робочого дня сягає близько 1 млрд євро.

2.7. Як працюють двосторонні угоди Швейцарії та ЄС

Більшість двосторонніх угод є традиційними угодами про співпрацю, за якими сторони беруть відповідальність за їх виконання й застосування на своїх територіях. Таким чином, Швейцарія не передає жодних законодавчих чи інших повноважень щодо прийняття рішень вищій, наднаціональній інстанції, за винятком угоди про повітряний транспорт, де інституції ЄС – Європейська Комісія та Європейський Суд – мають наглядову роль щодо конкуренції в цій царині, включаючи спостереження й вирішення спорів³³.

Будь-які конфлікти між сторонами вирішують двосторонні комітети відповідно до міжнародно-правових механізмів і процедур. Спори між сторонами не можуть бути передані ні до Європейського Суду, ні до швейцарських судів. Наразі існує понад 20 таких спільних комітетів з однаковою кількістю представників від Швейцарії та ЄС, які зазвичай збираються раз на рік.

Федеральна рада розглядає швейцарський підхід до численних двосторонніх угод як політичний інструмент, який дозволяє Швейцарії якнайкраще захищати свої інтереси у відносинах із ЄС. Разом із тим інституційна незалежність, забезпечена цим підходом, не надає уряду Швейцарії доступу до прийняття рішень у ЄС, обмежуючи його лише деякими елемен-

³² Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006, p. 111.

³³ Vahl M., Grolimund N. Integration without Membership. Switzerland's Bilateral Agreements with the European Union, Brussels, CEPS, 2006, pp. 40–41.

тами формування рішень, як у випадку з Шенгенською угодою.

Однак невдоволення Брюсселя вибірковим підходом Швейцарії чимраз дужчає. Незважаючи на те, що питання членства була знято з порядку денного після офіційного відкликання Швейцарією заявки на вступ у червні 2016 року, обидві сторони були позитивно налаштовані щодо подальшої економічної інтеграції. Це змусило ЄС порушити інституційні проблеми у відносинах зі Швейцарією, аби сформувати єдину правову структуру для всіх двосторонніх угод, оскільки чинна на той момент багаторівнева структура була надто складною та юридичною невизначеною.

Ці інституційні рамки застосовувалися б до двосторонніх угод про доступ до ринку відповідно до єдиних процедур і норм, а отже, могли б додати правової визначеності для органів влади й учасників ринку – як громадян, так і компаній у Швейцарії та ЄС.

2.8. Інституційна рамкова угода: невдалі переговори 2014–2021 рр.

Із 2008 року, коли ЄС вперше запропонував укласти Інституційну рамкову угоду (IFA) для всіх галузевих угод, не було укладено жодної нової й масштабної галузевої угоди про доступ до ринків³⁴. Серед інституційних питань, що потребували вирішення, були такі:

- приведення угод у відповідність зі змінами в правових актах ЄС;
- тлумачення угод;
- моніторинг реалізації угод;
- врегулювання спорів щодо угод.

Переговори щодо Інституційної рамкової угоди (IFA) розпочали 2014 року, коли уряд Швейцарії досі намагався знайти вирішення суперечливої ситуації з референдумом проти масової міграції, що загрожувала впровадженню AFMP та всьому пакету «Bilaterals I». Очікувалося, що IFA дозволить не лише зберегти «двосторонній шлях», а й розширить і посилить його за допомогою нових угод про доступ до ринку електроенергії та фінансових послуг.

У грудні 2014 року Рада ЄС у своїх Висновках про однорідний єдиний ринок і відносини ЄС із західноєвропейськими країнами, що не входять до ЄС, постановила, що «передумовою для подальшого розвитку двостороннього підходу залишається створення спільної інституційної основи для чинних і майбутніх угод, завдяки яким Швейцарія бере участь у внутрішньому ринку ЄС, із метою забезпечити однорідність і правову визначеність на внутрішньому ринку. [...] без таких рамок не будуть укладені подальші угоди про участь Швейцарії у внутрішньому ринку»³⁵.

Під час переговорного процесу 2014–2018 рр. швейцарські чиновники скаржилися на тиск з боку ЄС з метою примусити країну адаптуватися до його норм і правової бази, що було розцінено як зазіхання на національний суверенітет. Вочевидь, Брекзит ще більше ускладнив цей процес. ЄС побоювався, що якщо він піде на поступки Швейцарії чи Великій Британії, на них претендуватимуть й інші сторони. За словами професора Кентського університету Паоло Дарданеллі, раніше ЄС був «досить поступливим, але через Брекзит він значно пильніше ставиться до надання іншим сторонам виняткових прав й створення нових лазівок, якими потім можуть зловживати»³⁶.

³⁴ Jenni S. "Switzerland's Regulatory European Integration: Between Tacit Consensus and Noisy Dissensus." *Swiss Political Science Review*, 21 (4), 2015, pp. 508–537.

³⁵ Council conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European countries. Council of the European Union. General Affairs Council meeting, Brussels, 16 December 2014, p. 7., para 44. (https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/146315.pdf)

³⁶ Amiel S. What's the future of EU-Swiss relations now talks have collapsed? EuroNews, 28/04/2021 (<https://www.euronews.com/2021/05/28/what-s-the-future-of-eu-swiss-relations-now-talks-have-collapsed>)



Вихід Швейцарії з переговорів про Інституційну рамкову угоду з ЄС: «Це вже занадто!»
Джерело: [EuroNews](#)

Водночас Брюссель погодився з давньою вимогою офіційного Берна долучитися до процедури комітології ЄС та участі у «формуванні рішень» ('decision-shaping'). Передбачалося, що разом із членами ЄЕЗ, Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, уряд Швейцарії буде систематично брати участь у консультаціях і матиме право голосу у формуванні відповідних правових актів ЄС, у тому числі – висловлювати свої занепокоєння на ранніх стадіях процесу³⁷.

Переговори фактично зайшли в глухий кут з огляду на вимоги ЄС щодо повного доступу його громадян до швейцарського ринку праці та питання імміграції. Зокрема, виникли три проблеми: 1) гарантований захист традиційно високої заробітної плати в Швейцарії, зважаючи на так званих «відряджених працівників» – співробітників компаній ЄС, що тимчасово працюють у Швейцарії за іноземними контрактами; 2) правила виплати соціального страхування, що створило проблеми для швейцарських кантонів; і 3) питання про прийняття директиви ЄС про права громадян

(2004/38/EC) і надання іммігрантам з ЄС доступу до швейцарської системи соціального забезпечення³⁸. Уряд Швейцарії чинив опір такому кроку, стверджуючи, що це може призвести до того, що іноземні громадяни отримають право на соціальні страхові виплати, які у Швейцарії є одними з найвищих поряд із рівнем заробітної плати. ЄС продовжував наполягати на рівних умовах конкуренції для всіх. Ця тривала напруженість між Швейцарією та Європейським Союзом знову проявилася під час останніх переговорів у 2021 році.

Крім того, ЄС продовжував чинити тиск на Швейцарію, стверджуючи, що нові двосторонні угоди будуть укладені лише в разі створення загальних інституційних рамок, що передбачали б динамічну адаптацію швейцарського законодавства до правових змін у Європейському Союзі, а також врахування певної ролі Суду ЄС. Початкова вимога ЄС, викладена в тексті IFA 2018 року, полягала в тому, що Суд ЄС повинен виносити остаточні й обов'язкові рішення щодо спорів для уникнення оманливих дій

³⁷ Schwok R. "Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position." *European Foreign Affairs Review*, 25, no. 2, 2020, p. 165.

³⁸ Schwok R. "Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position." *European Foreign Affairs Review*, 25, no. 2, 2020, pp. 159–176.

із боку швейцарських суб'єктів³⁹. Як зазначив професор Базельського університету Лоран Гетшель, у швейцарців «алергія на тих, кого ми називаємо іноземними суддями». Відповідно, уряд зробив висновок, що такий договір не отримує достатньої підтримки на всенародному референдумі⁴⁰. Згодом швейцарський уряд вирішив, що вирішення цих питань не можливе, і взагалі відмовився від переговорів. Переговори раптово завершилися 26 травня 2021 року внаслідок виходу з них швейцарської сторони.

2.9. Що далі? Чи існує «план Б» для відносин Швейцарії та ЄС?

У своєму офіційному коментарі щодо виходу Швейцарії з переговорів щодо ІФА керівництво ЄС повторило свою риторику після Брекзиту й дало зрозуміти, що відсутність угоди негативно позначиться на двосторонніх відносинах. Підкреслюючи, що «основною метою ІФА було забезпечити, щоб усі, хто працює на єдиному ринку ЄС, до якого Швейцарія має значний доступ, користувалися однаковими умовами», Брюссель нагадав про важливу роль цієї угоди у «прийнятті рішення щодо подальшого поступу на шляху до взаємовигідного доступу до ринку». Керівництво ЄС також наголосило, що без ІФА «оновлення наших відносин стане неможливим, а двосторонні угоди неминуче застаріють, адже вже минуло 50 років з моменту набуття чинності Угоди про вільну торгівлю і 20 років – із моменту підписання "Bilaterals I" та "Bilaterals II". Уже зараз вони не відповідають тому рівню відносин, якого можуть і повинні досягти ЄС і Швейцарія»⁴¹.

Розчарування ЄС призвело й до інших, більш відчутних наслідків. Після зриву переговорів Брюссель поставив під сумнів подальшу участь Швейцарії в дослідницькій програмі «Horizon Europe» з бюджетом 95 млрд євро та програмі обміну студентами «Erasmus+». У липні 2021 року Європейська Комісія понизила рейтинг Швейцарії зі статусу асоційованої до третьої країни в програмі «Horizon», що викликало серйозні занепокоєння щодо руйнівних наслідків для швейцарської дослідницької спільноти серед її членів⁴².

Окрім цього, ЄС може вдатися до обмеження доступу Швейцарії до майбутнього єдиного ринку електроенергії. На додачу, країна втратила доступ до ринку нових медичних виробів Європейського Союзу, оскільки двостороння Угода про взаємне визнання не була оновлена. Наступними на черзі можуть стаи машинобудівна продукція та хімічна промисловість. Зі свого боку, Швейцарія відмовилася сплачувати другий внесок до Фонду гуртування ЄС у розмірі 1 млрд швейцарських франків (1,1 млрд дол.).

Разом із тим Президент Швейцарії Гі Пармелін підкреслив, що швейцарська політика віднині зосередиться на пошуку шляхів оновлення чинних двосторонніх угод, щоб згладити розбіжності між двома сторонами. Він поскаржився, що за допомогою репресій буде важко знайти спільне безпрограшне рішення⁴³. Вочевидь, жодна зі сторін не має підготовленого «плану Б» на даному етапі, а «стара» двостороння модель явно віджила свій вік. Перспективи напрацювання «нового» підходу наразі видаються туманними.

³⁹ Schwok R. "Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position." *European Foreign Affairs Review*, 25, no. 2, 2020, p. 163.

⁴⁰ Amiel S. What's the future of EU-Swiss relations now talks have collapsed? *EuroNews*, 28/04/2021 (<https://www.euronews.com/2021/05/28/what-s-the-future-of-eu-swiss-relations-now-talks-have-collapsed>)

⁴¹ Commission Statement on the decision by the Swiss Federal Council to terminate the negotiations of the EU-Swiss Institutional Framework Agreement. European Commission. Brussels, 26 May 2021. (https://ec.europa.eu/commission/press-corner/detail/en/statement_21_2683)

⁴² Durrani J. Switzerland loses associated country status in Horizon Europe programme. *Chemistry World*, 22 July 2021 (<https://www.chemistryworld.com/news/switzerland-loses-associated-country-status-in-horizon-europe-programme/4014036.article>)

⁴³ Swiss president warns against EU reprisals over collapsed talks. *Swissinfo*, May 30 May 2021 (<https://www.swissinfo.ch/eng/swiss-president-warns-against-eu-reprisals-over-collapsed-talks/46662614>)

ЧАСТИНА 3.

АНАЛІЗ ВИЗНАЧАЛЬНИХ ЕЛЕМЕНТІВ ШВЕЙЦАРСЬКОЇ МОДЕЛІ

3.1. Швейцарський підхід: європейськість поза сумнівом, членство в ЄС поза дискусією

Говорячи про актуальність швейцарської моделі для України, насамперед потрібно мати на увазі, що вона не спрямована на наближення Швейцарії до перспективи членства – її мету часто вважають зовсім протилежною. За словами професора Гетшеля, «швейцарці хотіли б бути частиною ЄС в економічному розумінні, але не в політичному»⁴⁴. Двосторонній підхід дозволяє Швейцарії проводити власну політику у зовнішніх справах, економіці, соціальному добробуті, сільському господарстві тощо. Будучи частиною осердя Європи в історичному та геополітичному контексті, швейцарці, як і Брюссель, не ставлять під сумнів свою європейськість, а тому вважають, що повноцінне членство в ЄС не принесе доданої вартості європейській ідентичності Швейцарії.

Навпаки, згідно з позицією уряду Швейцарії, на відміну від членства в ЄЗ або ЄС, двосторонній підхід дозволяє країні зберегти свій суверенітет й ідентичність, у якій поєднуються нейтралітет і пряма демократія з високими стандартами соціального забезпечення. Спроби офіційного Берна трима-

ти Брюссель на відстані протягом останніх десятиліть були безпосередньо спрямовані на те, щоб зберегти ці принципи та уникнути перетворення Швейцарії на васала ЄС. Такі ж настрої здебільшого були причиною виходу Федеральної ради з переговорів із Європейським Союзом щодо Інституційної рамкової угоди (IFA) у травні 2021 року. Для багатьох країн, що не входять до ЄС, подібні рішення – розкіш, про яку годі й мріяти. Але Швейцарія як третя найбагатша держава в Європі⁴⁵, що займає важливе транзитне положення між Італією і Німеччиною та є великим ринком для товарів і робочої сили з ЄС, може собі це дозволити.

Разом зі тим вихід швейцарського уряду з IFA ставить під сумнів стабільність відносин із ЄС і майбутнє нинішнього «двостороннього шляху». Брюссель дав зрозуміти, що статус-кво більше не працює, і все, на що офіційний Берн тепер може сподіватися, – це поступове погіршення відносин, оскільки чинні двосторонні угоди втрачають актуальність і не отримують оновлення. Незважаючи на це застереження, мислення швейцарців, схоже, зосереджено на двосторонньому підході⁴⁶.

А втім, вчені⁴⁷ звертають увагу на асиметричний підхід ЄС. Попри швейцарську риторику щодо збереження політичного й правового

⁴⁴ Amiel S. What's the future of EU-Swiss relations now talks have collapsed? EuroNews, 28/04/2021 (<https://www.euronews.com/2021/05/28/what-s-the-future-of-eu-swiss-relations-now-talks-have-collapsed>)

⁴⁵ International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2021. (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>)

⁴⁶ Church C. H. Switzerland is facing a dual crisis over its relations with the EU. London School of Economics Blogs, 29 June 2021. (<https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2021/06/29/switzerland-is-facing-a-dual-crisis-over-its-relations-with-the-eu/>)

⁴⁷ M. Oesch. The Swiss Model of European Integration. In: Brexit: The Legal Implications. Edited by: A. Biondi, P. J. Birkinshaw, M. Kendrick. Walters Kluwer, The Netherlands, 2018, pp. 35–47. Jenni S. "Switzerland's Regulatory European Integration: Between Tacit Consensus and Noisy Dissensus." Swiss Political Science Review, 21 (4), 2015, pp. 508–537.

суверенітету, масштаби адаптації країни до правових актів ЄС підтверджують протилежне: підтримувати динамічну економічну інтеграцію з ЄС без істотної інкорпорації його права в національну правову систему практично не можливо.

Як би іронічно це не звучало, Україна прагне утвердження своєї ідентичності у відносинах з ЄС у прямо протилежний спосіб: через повне членство як втілення своєї європейськості, а також забезпечення свого суверенітету та незалежності від Росії. На відміну від Швейцарії, Україна розглядає перспективу членства як додаткову гарантію для позбавлення від травматичної посткомуністичної спадщини, а не як розчинення своєї унікальності в плавильному котлі ЄС.

3.2. Переваги й обмеження «швейцарського шляху»

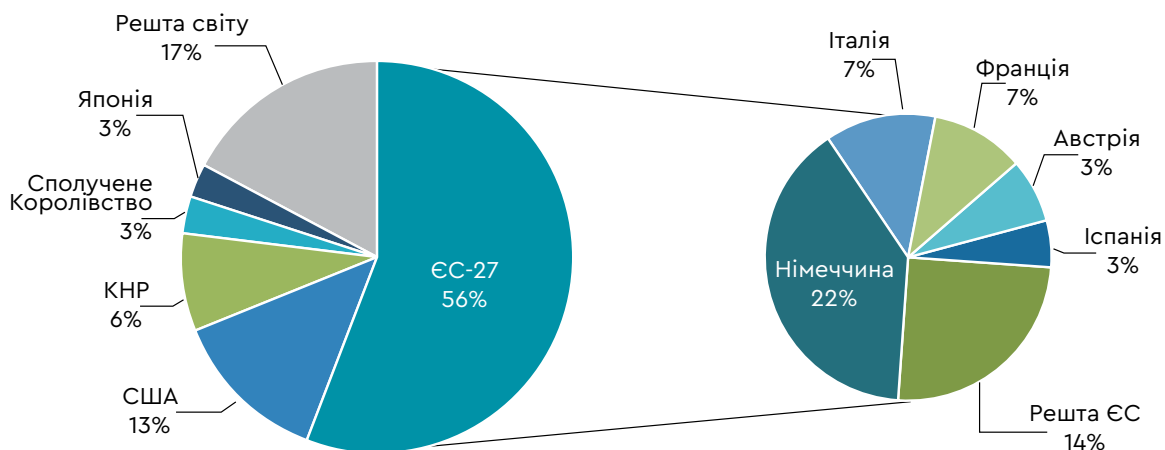
Швейцарська модель множинних двосторонніх угод з ЄС складається з галузевих угод та узгодження внутрішнього законо-

давства з правовими актами Європейського Союзу. У юридичному сенсі галузеві угоди є міжнародними договорами, але на практиці вони дуже часто спираються на політичні принципи і навіть правові норми, характерні для ЄС. Однак навіть коли швейцарське законодавство адаптовано до правових актів Європейського Союзу, його продовжують застосовувати як національне. У зв'язку з цим масштаби адаптації швейцарських законів до *acquis* ЄС часто недооцінюються в офіційному та громадському дискурсі країни⁴⁸.

У двох словах, швейцарський підхід можна описати такою формулою:

Швейцарська модель = Галузеві угоди + Часткове наближення правових норм.

Такий підхід дає Швейцарії можливість не приймати *acquis* ЄС в інших секторах і сферах та зберігати автономію в зовнішній торгівлі. Додатковий елемент – загальна ін-



Найважливіші економічні партнери Швейцарії у 2020 році за обсягом торгівлі»
Джерело: Федеральний департамент закордонних справ

⁴⁸ Jenni S. "Switzerland's Regulatory European Integration: Between Tacit Consensus and Noisy Dissensus." *Swiss Political Science Review*, 21 (4), 2015, pp. 508–537.

ституційна структура, яка відображала б модернізовану швейцарську модель відповідно до очікувань ЄС – більше не стоїть на порядку денному з травня 2021 року. Тому наведений нижче аналіз швейцарської моделі переважно охоплює поточний двосторонній підхід у його «традиційному» вигляді, без інституційних елементів.

Частковий доступ до єдиного ринку без участі в Митному союзі дозволяє Швейцарії підтримувати економічне співробітництво з ЄС, зберігаючи при цьому національний суверенітет. Водночас, як порівняти з моделлю ЄЕЗ, ЄС критично ставиться до такого вибагливого підходу й порівнює його з вибором меню «à la carte» замість повного переліку страв.

Вказуючи на традиційну швейцарську дилему щодо того, яку частину національного суверенітету держава готова заплатити, щоб отримати доступ до внутрішніх ринків ЄС, Кальмі-Рей підкреслює головну перевагу швейцарського підходу у можливості укласти угоди про вільну торгівлю з різними країнами.

Водночас швейцарський «двосторонній шлях» має ряд обмежень:

- 1) Відсутність Митного союзу з ЄС означає, що процедури митного прикордонного контролю для товарів зберігаються. Разом із тим за останні роки спрощені та максимально оцифровані процедури були значно полегшені й стали майже «невидимими» в основному завдяки угоді про технічні бар'єри для торгівлі.
- 2) Усупереч прагненню Швейцарії до політичного та правового суверенітету, на ньому позначається асиметричний підхід

ЄС. У більшості випадків країна узгоджує свої закони зі змінами в правових актах ЄС⁴⁹, навіть якщо цього не вимагається відповідно до двосторонніх угод⁵⁰.

- 3) Окрім цього, Швейцарія не має права приймати рішення щодо політики ЄС, що стосується двосторонніх відносин, за винятком Шенгенської угоди.
- 4) «Принцип гільйотини», що застосовується до «Bilaterals I», обмежує Швейцарію у внесенні змін до будь-якої угоди під ризиком скасування всього пакету домовленостей. Насамперед це стосується AFMP, яку час від часу ставлять під сумнів швейцарські політичні партії, прагнучи обмежити імміграцію та доступ до внутрішнього ринку праці.
- 5) Зрештою, сьогоднішній глухий кут у відносинах між Швейцарією та ЄС після невдачі 7-річного процесу переговорів про нову IFA, спрямовану на модернізацію чинної моделі часткової інтеграції, свідчить про те, що застосування цієї моделі з іншими країнами, що не є членами Європейського Союзу, є малоімовірним.

3.3. Порівняльний аналіз швейцарської моделі й ПВЗВТ України

Між швейцарською моделлю та підписаною у 2014 році Угодою про асоціацію Україна – ЄС, яка включає Поглиблену та всеосяжну угоду про вільну торгівлю, можна провести декілька цікавих паралелей (див. табл. 1–2, с. 23–24)⁵¹:

⁴⁹ До основних винятків належать соціальні права громадян ЄС, які живуть у Швейцарії.

⁵⁰ Schwok R., Najy C. M. Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: Exiting the EU committee, house of commons. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018.

⁵¹ Schwok R., Najy C. M. Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: Exiting the EU committee, house of commons. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018, pp. 4–5.

Доступ до єдиного ринку ЄС

- Як швейцарський, так і український підходи передбачають глибшу інтеграцію, ніж прості ЗВТ, але меншу, ніж передбачано членством в Європейській економічній зоні⁵². Обидві держави не мають Митного союзу з ЄС, що дозволяє їм вільно вести переговори про ЗВТ з третіми країнами, але зберігає митний контроль на кордоні з ЄС.
- Швейцарія набагато краще інтегрована з точки зору технічних бар'єрів торгівлі, оскільки її закони, стандарти, сертифікації та тестові механізми, що відповідають нормам ЄС, дозволяють користатися спрощеними й «невидимими» процедурами прикордонного контролю, незважаючи на відсутність Митного союзу з ЄС⁵³.
- ПВЗВТ виглядає досить конкурентоспроможною в порівнянні з модернізованим пакетом «Bilaterals» з точки зору доступу до внутрішнього ринку ЄС і формального збереження суверенітету. Водночас було б перебільшенням стверджувати, що ПВЗВТ було розроблено на основі швейцарської моделі⁵⁴.
- У деяких секторах товарів і послуг положення ПВЗВТ є навіть більш далекосяжними, ніж «Bilaterals», й охоплюють сільське господарство та послуги, зокрема у фінансовій та поштової сферах.
- Швейцарія уклала масштабні транспортні угоди (щодо автомобільного, залізничного, повітряного й водного транспорту), тоді як ПВЗВТ охоплює лише міжнародні морські перевезення⁵⁵.
- На відміну від Швейцарії, доступ України до єдиного ринку ЄС розширюється поступово і залежить від рішень України та Європейського Союзу. Таким чином, ЄС має право вето, якщо Україна не виконує своїх зобов'язань щодо наближення законодавства⁵⁶.
- Ще однією важливою відмінністю швейцарської моделі щодо доступу до єдиного ринку ЄС є Угода про вільне пересування людей. Однак тут укладення такої угоди з нечленом Союзу умотивована зовсім іншими причинами. У випадку зі Швейцарією ЄС зацікавлений у вільному доступі своїх громадян до швейцарського ринку праці, аби ті отримували такі самі соціальні права й заробітну платню, що й місцеві жителі.

Інституційний і фінансовий виміри

- Оскільки уряд Швейцарії відхилив Інституційну рамкову угоду, Україна залишається більш інституційно інтегрованою, ніж Швейцарія. У разі прийняття, IFA буде нагадувати інституційну модель, що застосовується до України⁵⁷.

⁵² Schwok R., Najy C. M. Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?. In: The European neighbourhood policy in a comparative perspective : models, challenges, lessons. London : Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 139.

⁵³ Звертаємо увагу, що після відкидання Швейцарією IFA, ЄС оголосив, що не оновлюватиме двосторонні угоди щодо технічних бар'єрів у торгівлі в деяких ключових секторах, зокрема стосовно медичних приладів, устаткування тощо. Це може призвести до повільного відновлення звичайних процедур прикордонного контролю, що позбавить Швейцарію її нинішнього привілейованого статусу.

⁵⁴ Schwok R., Najy C. M. Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?. In: The European neighbourhood policy in a comparative perspective : models, challenges, lessons. London : Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, pp. 142–143.

⁵⁵ Schwok R., Najy C. M. Switzerland's Bilateral Approach to European Integration. A Model for Ukraine?. In: The European neighbourhood policy in a comparative perspective : models, challenges, lessons. London: Routledge, Taylor & Francis Group, 2016, p. 139.

⁵⁶ Schwok R., Najy C. M. Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: Exiting the EU committee, house of commons. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018.

⁵⁷ Schwok R. "Switzerland-EU Relations: The Bilateral Way in a Fragilized Position." European Foreign Affairs Review, 25, no. 2, 2020, pp. 159–176.

- Із кута зору інституційної участі, ІФА надала б Швейцарії право «формування рішень» через доступ до процедур комітології ЄС. Це дозволило б їй брати участь у консультаціях на ранніх етапах і висловлювати свої занепокоєння, таким чином формуючи положення відповідних правових актів Європейського Союзу. Угода про асоціацію та ПВЗВТ України наразі не передбачають будь-якого доступу до «формування рішень» (decision-shaping) ЄС.
- Водночас згідно з Угодою про асоціацію та ПВЗВТ Україна підлягає набагато суворішому контролю з боку Європейської Комісії, ніж Швейцарія. Наприклад, ЄС має право забезпечити узгодження та застосування законодавства України відповідно до правових актів ЄС і може визначити переліки сфер, що потребують покращення, у своїх публічних звітах.
- Нарешті, на відміну від України, Швейцарія робила фінансові внески в розширення ЄС. У період з 2007 до 2019 рр. такий внесок становив 1,4 млрд дол. США і був виділений на конкретні проекти, відібрані урядом Швейцарії та спрямовані на зменшення соціально-економічних диспропорцій в 13 нових державах-членах ЄС⁵⁸.

Незважаючи на перераховані схожості, українські ширші історичні, геополітичні та безпекові контексти ставлять Швейцарію та Україну в досить різні політичні умови та переговорні позиції відносно ЄС, про що йдеться в наступному розділі.

⁵⁸ Switzerland's contribution to the enlarged EU. The Federal Department of Foreign Affairs. (<https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/en/home/the-swiss-contribution/kurzportraet-erweiterungsbeitrag.html>)

Таблиця 1. Доступ до ринку: порівняння кількох режимів, що діють для третіх держав

	ЄЕЗ/ЄАВТ (Норвегія)	Чинні двосторонні угоди зі Швейцарією	Майбутні двосторонні угоди зі Швейцарією*	ПВЗВТ Україна-ЄС	ЗВТ ЄС-Канада
4 свободи/внутрішній ринок ЄС					
Вільне пересування товарів (тарифні бар'єри)	Так	Так	Без змін	Так	Так
-промислові товари					
-неперероблена с/г продукція	Ні	Ні		Так	Так**
-перероблена с/г продукція	Обмежено	Обмежено (Швейцарія накладає мита)		Так***	Так
-рибальство	Обмежено	Так		Так***	Так
(Нетарифні бар'єри)	Так	Так		Так	Так
Оцінка відповідності					
Взаємне визнання (Принцип Кассіса де Діжон)	Так	Ні (одностороннє застосування Швейцарією)		Ні	Ні
Спрощення процедур торгівлі (прикордонного контролю й формальних процедур)	Так	Так		Так	Так
Співпраця в боротьбі з шахрайством (митниця)	Так	Так		Так	Так
Ідентичні преференційні правила походження (Конвенція Пан-Євро-Мед)	Так	Так		Так	Ні
Вільне пересування осіб	Так	Так		Ні	Ні
-взаємне визнання документів про освіту	Так	Так		Ні	Ні***
-координація систем соціального забезпечення	Так	Так		Ні	Ні
-відряджені працівники	Так	Так (спеціальні правила)		Ні	Ні
-директива про право вільного пересування й проживання громадян ЄС	Так	Ні		Ні	Ні
Вільне пересування послуг	Так	Ні		Так***	Обмежено
Поштові послуги					
Безроумінгова зона ЄС	Так	Ні		Тривають переговори	Ні
Фінансовий паспорт ЄС	Так	Ні		Ні	Ні
Еквівалентні документи (у разі відсутності фінансового паспорта)					
-Директива ЄС «Про ринки фінансових інструментів» (MiFID II) (торгівля облигаціями)	-	Обмежено****	Ні	Ні	
-Директива Solvency II (страхування)	-	Так	Ні	Обмежено	
-Регламент про позабіржові похідні інструменти, центральних контрагентів і торгівлі репозитарії (EMIR)	-	Так	Ні	Так	
Повітряний транспорт	Так	Так	Ні	Обмежено	
Державні закупівлі	Так	Так	Так***	Так	
Вільне пересування капіталу (зняття контролю за капіталами)	Так	Почало діяти до укладання двосторонньої угоди	Поступове зняття обмежень	Почало діяти до ЗВТ	
Єдиний ринок капіталів ЄС	Так	Ні	Ні	Ні	
Митний союз	Ні	Ні	Ні	Ні	
Єдиний зовнішній тариф ЄС					
Контроль правил походження товарів	Зберігається	Зберігається	Зберігається	Зберігається	
Право укладати торговельні угоди з нечленами ЄС	Зберігається	Зберігається (самостійно або в межах ЄАВТ)	Зберігається	Зберігається	
ПДВ ЄС					
Зона ПДВ ЄС (зняття прикордонного контролю за непрямим оподаткуванням)	Ні	Ні	Ні	Ні	
Енергетична політика					
Злиття ринків з ЄС (електроенергія)	Так	Ні (переговори припинено)	Ні	Ні	
Система торгівлі викидами ЄС	Так	Бере участь з 2019 року	Ні	Ні	
Антимонополярна політика					
Картельні угоди, зловживання панівним становищем на ринку і злиття компаній (наближення до правових актів ЄС)	Так	Так (угода про співпрацю + узгодження з acquis)	Так (пропозиція ЄС)	Ні	
Державна допомога (наближення до правових актів ЄС)	Так	Ні	Так (пропозиція ЄС)	Ні	

*Із 2014 року між Швейцарією і ЄС тривають переговори щодо інституційної угоди (наступні елементи базуються на погоджених сторонами керівних принципах переговорів). **Крім деякої «чутливої» продукції (яйця, м'ясо птиці тощо). ***Відкриття нових сегментів Єдиного ринку залежить від наближення законодавства України до acquis ЄС і потребує узгодження обома сторонами. У цьому випадку прохачем зазвичай виступає Україна (а тому ЄС має сильнішу позицію). ****Разом із тим ЗВТ Канади і ЄС передбачає рамкові умови для визнання сторонами

інших кваліфікацій у деяких урегульованих сферах діяльності. *****Документи третьої країни прирівнюються до документів ЄС лише в разі, якщо її законодавство достатньо наближене до правових актів ЄС. У цьому випадку документи Швейцарії були прирівняні до документів ЄС тільки на один рік (з огляду на відсутність поступу в переговорах щодо інституційної угоди). Отже, політичні міркування також відіграють певну роль.

Source: Schwok R., Najy C. M. *Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective*. In: *Exiting the EU committee, house of commons*. London. London : *Exiting the EU Committee, House of Commons*, 2018, p. 4.

Таблиця 2. Інституційний і фінансовий виміри: порівняння кількох режимів, що діють для третіх держав

	ЄЕЗ/ЄАВТ (Норвегія)	Чинні двосторонні угоди зі Швейцарією	Майбутні двосторонні угоди зі Швейцарією(?)	ПВЗВТ Україна-ЄС	ЗВТ ЄС-Канада
Інституційна участь					
Інституції ЄС (прийняття рішень)	Ні	Ні	Ні	Ні	-
Інституції ЄС (участь у формуванні рішень і процедурах комітології)	Так (питання ЄР)	Ні	Так (відповідні питання)	Ні	-
Агенції ЄС	31	11		Обмежена співпраця з кількома агенціями	-
Основні програми ЄС (дослідження, освіта, культура)	Усі	Лише дослідницькі	Без змін	Усі	-
Спільні інтегровані (наднаціональні) інституції	Так (ЄЕЗ/ЄАВТ)	Ні		Ні	-
Acquis ЄС (Єдиний ринок – ЄР)					
Юридичне зобов'язання прийняти всі норми ЄР на засіданні з питань угоди)	Так	Лише пов'язані з двосторонніми угодами	Лише пов'язані з двосторонніми угодами	Ні	-
Юридичне зобов'язання прийняти пізніші відповідні норми ЄР	Так	Ні	Так	Так (наближення законодавства)	-
Процедура інкорпорації пізніших відповідних норм ЄР	Динамічна процедура (у межах інституцій ЄЕЗ/ЄАВТ)	Статична процедура Часто – автономна інкорпорація	Динамічна процедура	Статична процедура (крім послуг і державних закупівель)	-
Прийняття всіх пізніших норм ЄР (поточна ситуація в правових системах третіх держав)	Повне (але ЄС вимагає швидшого прийняття)	Більшість норм, пов'язаних із двосторонніми угодами	Усі норми, пов'язані з двосторонніми угодами, не поширюється на норми щодо вільного пересування (пропозиція Швейцарії)	Усі норми, пов'язані з ПВЗВТ (наближення законодавства)	-
Інституціоналізоване право застереження (прийняття пізніших відповідних норм ЄР)	Так (право на застереження в межах ЄЕЗ/ЄАВТ)	Ні	Ні?	Ні	-
Спостереження і юрисдикція					
Нагляд спостережної комісії (для перевірки застосування відповідних норм acquis)	Так	Ні	Ні (ЄК може отримати «право на запит»)	Ні (ЄК перевіряє наближення законодавства)	-
Зобов'язання визнавати судову практику Європейського Суду (тлумачення відповідних норм acquis)	Так (Суд ЄАВТ дотримується судової практики Європейського Суду)	Ні	Так	Ні (крім послуг і державних закупівель)	-
Врегулювання спорів					
Природа врегулювання спорів (щодо тлумачення і застосування угод)	Гібридне (багатосторонні переговори в Спільному комітеті ЄЕЗ, рішення Європейського Суду, якщо питання стосується правових актів ЄС)	Дипломатичне (двосторонні переговори в змішаних комітетах)	Гібридне? (арбітражна група, рішення Європейського Суду, якщо питання стосується правових актів ЄС)	Гібридне (арбітражна група, рішення Європейського Суду, якщо питання стосується правових актів ЄС)	Стандарти COT (арбітражна група, ВС/Д)
Заходи щодо збалансування	Належні заходи, аж до часткового припинення угоди про ЄЕЗ	Належні заходи, «принцип гільйотини»**** згідно з «Bilaterals I»	Система, подібна до ЄЕЗ? (пропозиція ЄС)	Належні заходи, стандарти COT	Належні заходи, стандарти COT
Перегляд заходів щодо збалансування арбітражною групою	Так	Ні	Так? (пропозиція Швейцарії)	Так	Так
Фінансові внески					
Щорічні фінансові внески на душу населення, 2013 (млн євро, ціни 2013 року)*****	~115 £	~60 £	(?)	Україна – чистий бенефіціар	Ні
Участь у зменшенні соціально-економічних диспропорцій усередині ЄС	Так	Так (позиція Швейцарії: на «добровільній основі»)	ЄС пропонує інституціоналізований внесок	Ні	Ні

*Двосторонні угоди про членство в Шенгенській зоні, Дублінському регламенті, повітряний транспорт, спрощення митних процедур і митну безпеку засновані на інших інституційних нормах. **ЄС відмовився оновлювати угоди щодо програм «Erasmus» і «Creative Europe» після проведення Швейцарією референдуму з питань імміграції 2014 року. *** 20 агенцій + 19 програм відкриті для участі України (участь України залежить від наближення її законів до відповідних правових актів ЄС та імплементації останніх). **** Активація «принципу гільйотини» має автоматичний характер. Якщо одна зі сторін розриває одну з угод

пакету двосторонніх домовленостей, усі інші угоди також припинять діяти. ***** У даних щодо Норвегії і Швейцарії не включено участі у Шенгенській угоді і не враховано повернення коштів. Також не враховано, за часів членства в ЄС, Сполучене Королівство внесло 240 млн фунтів у 2013 році (обсяг розраховано таким самим методом).

Легенда таблиці:

ЄК – Європейська Комісія

ВС/Д – врегулювання спорів між інвестором і державою

COT – Світова організація торгівлі

London. London : *Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018, p. 4.*

Джерело: Schwok R., Najy C. M. *Brexit, Swiss "model", pros and cons in comparative perspective. In: Exiting the EU committee, house of commons. London. London : Exiting the EU Committee, House of Commons, 2018, p. 5.*

ЧАСТИНА 4.

АКТУАЛЬНІСТЬ ШВЕЙЦАРСЬКОЇ МОДЕЛІ ДЛЯ УКРАЇНИ

4.1 Україна – не Швейцарія: різні цілі та потенціал

4.1.1. Нерівність переговорних можливостей: різні цілі, різні засоби

Філософія угод і стан відносин ЄС зі Швейцарією та Україною мають досить різні підґрунтя та умови. На додачу до різних вихідних позицій і прагнень, офіційні Берн і Київ цілком очевидно належать до різних вагових категорій у переговорах із Брюсселем. Це не повинно перешкоджати Україні зважити застосовність принаймні окремих складових

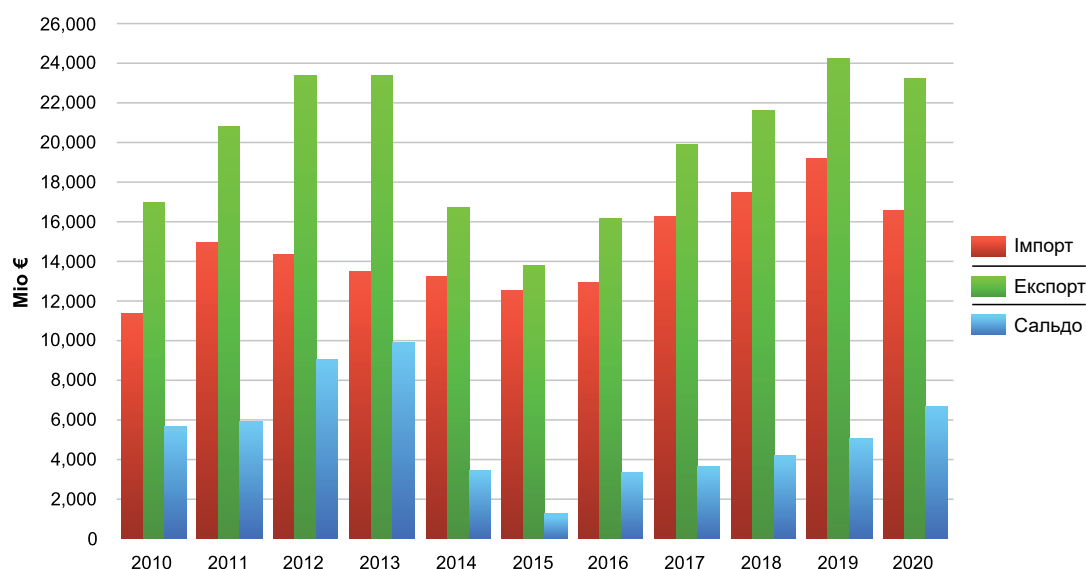
швейцарської моделі, але її все ж слід оцінювати реалістично.

Наприклад, маючи лише 8,5 млн населення, що становить 1,9% населення ЄС, Швейцарія є його 4-м найбільшим торговельним партнером. У 2020 році товарообіг ЄС і Швейцарії склав 251 млрд євро, при цьому частка Швейцарії в загальному обсязі торгівлі ЄС становила 7%, включаючи 6,3% в загальному імпорті та 7,4% в загальному експорті⁵⁹. Як порівняти, Україна з населенням 41,5 млн осіб є 18-м найбільшим торговельним партнером ЄС, на який припадає близько 1,1% загальної торгівлі ЄС. Європейський Союз є

Торгівля ЄС з Україною

Загальний обсяг торгівлі товарами: товаропотік з ЄС і сальдо торговельного ба-лансу, дані за 2010–2020 рр.

Source Eurostat Comext - Statistical regime 4



Джерело: Європейська Комісія

⁵⁹ European Union, Trade in goods with Switzerland. European Commission, 12 April 2021. (https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_switzerland_en.pdf)

найбільшим торговельним партнером України, на нього 2019 року припадало понад 40% її товарообігу. У 2020 році загальний товарообіг між ЄС та Україною досяг 39,6 млрд євро⁶⁰.

Зазнавши тяжкого удару від російської агресії й окупації 7% своєї території, а також дедалі гірших наслідків пандемії COVID-19, Україна посідає 41 позицію серед 43 суверенних держав Європи за ВВП на душу населення, який складає 13,943 дол⁶¹.

Слід додати, що Швейцарія та ЄС поділяють спільну основу демократичних цінностей, верховенства права й прав людини. Незважаючи на асиметричність прийняття рішень Брюсселем щодо Берна, їх рівне становище в просуванні спільних цінностей не викликає жодних сумнівів. Радше саме нейтралітет Швейцарії, міцні традиції прямої демократії та високий рівень життя дозволяють їй проектувати «м'яку силу» на ЄС. Останнє добре ілюструє кількість громадян ЄС, які бажають працювати в Швейцарії, – це навіть спровокувало суперечливий референдум у країні, який завершився збереженням принаймні певних привілеїв для її громадян. Нарешті, їхні двосторонні відносини видаються виграшними для обох сторін, а тому в них важко чітко визначити донора та реципієнта. В обмін на доступ до ринків ЄС і численні програми співпраці, у 2007–2019 рр. Швейцарія сплатила понад 1,4 млрд дол. внесків на розширення ЄС⁶², аби допомогти зменшити соціально-економічні диспропорції з новими членами й забезпечити безпеку, стабільність і процвітання Європи.

Щодо України, ЄС традиційно відіграє роль «агента соціалізації» для просування порядку денного демократичних реформ в Україні. Інструментом для цього слугує політика обумовленої ЄС з акцентом на верховенство права, реформу судової системи та розвиток антикорупційних інституцій. Наприклад, розвиток саме цих сфер є основною метою політичної асоціації згідно з Угодою про асоціацію України і ЄС. У фінансовому плані Україна явно відіграє роль реципієнта: макрофінансова допомога Європейського Союзу, отримана з 2014 року, становить 3,8 млрд євро. Як повідомляється, це найбільший обсяг такої допомоги, виділений будь-якій окремо взятій державі-партнерці⁶³.

Завдяки формату «Східного партнерства» (СхП) Україна потрапила у спільний пул із іншими країнами-учасницями, до яких ЄС застосовує схожий набір інструментів політичної асоціації та економічної інтеграції, попри відмінності в їхньому геополітичному та економічному становищі. Намагання Українцівити за межі цього пулу не увінчалися успіхом, попри широку критику СхП як всередині, так і за межами ЄС. Це добре ілюструє асиметричний характер політики Європейського Союзу та обмежену спроможність Києва впливати на формування рішень ЄС.

⁶⁰ European Union, Trade in goods with Ukraine. European Commission, 12 April 2021. (https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_ukraine_en.pdf)

⁶¹ International Monetary Fund. World Economic Outlook Database, April 2021. (<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/April>)

⁶² Swiss contribution (enlargement contribution) to selected EU states. The Federal Department of Foreign Affairs, January 2020. (https://www.eda.admin.ch/dam/europa/en/documents/fs/01-FS-Beitrag_en.pdf)

⁶³ EU-Ukraine relations – factsheet. European Union External Action Service, Brussels, 5 October 2020. (https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en)

4.1.2 Обмежена застосовність швейцарської моделі: ЄС більше не миритиметься з вибіркоким підходом

На думку міжнародних та швейцарських експертів⁶⁴, швейцарська модель, себто її «двосторонній шлях», навряд чи можна застосувати до інших країн, адже вона є неприйнятною для Брюсселя в її нинішньому «немодернізованому» вигляді. Зокрема, ЄС неодноразово висловлював своє невдоволення вибіркоким підходом, або ж вибором меню «а la carte» замість повного меню інтеграційних можливостей.

Напруженість у відносинах з ЄС після виходу уряду Швейцарії з переговорів щодо IFA свідчить про те, що сьогодні «стара» швейцарська модель двосторонніх угод видається застарілою навіть для Швейцарії. Водночас на цьому етапі складається враження, що жодна зі сторін не має чіткого уявлення про «план Б» щодо можливої «оновленої» швейцарської моделі.

З огляду на зазначену відмінність економічних потенціалів України і Швейцарії та різницю геополітичного контексту їх відносин із ЄС, застосування нинішнього швейцарського підходу видається неможливим завданням. Водночас з аналітичного кута зору доцільно розглянути можливість застосування деяких її елементів для визначення більш амбітного орієнтира для глибшої інтеграції України з ЄС за межами Угоди про асоціацію.

Як було зазначено в частині 3.3., незважаючи на всі відмінності між двома країнами, у ПВЗВТ України з ЄС можна простежити чимало паралелей і подібностей зі швейцарським «двостороннім шляхом» щодо доступу до єдиного ринку ЄС при відносному збереженні

політичного й правового суверенітету. Таким чином, саме визначальні елементи швейцарської моделі створюють «додану вартість» порівняно з ПВЗВТ, а тому становлять особливий інтерес для України.

4.2. Елементи, що варті уваги України

4.2.1. У чому інтерес України?

Нині відносини України та ЄС перебувають у кризовому стані через брак нової візії, що посилює втому з обох сторін. Хоча перспектива членства не обговорюється, розширення горизонту інтеграції за межі Угоди про асоціацію необхідне для обох сторін: для України – щоб подолати нинішнє розчарування й створити нові стимули, а для ЄС – щоб посилити свій вплив на порядок денний внутрішніх реформ України, а також зміцнити безпеку й стабільність у Європі.

Українська експертна та політична спільнота обговорює різні модальності поглиблення галузевої інтеграції⁶⁵ та інтенсифікації співпраці з ЄС за межами Угоди про асоціацію та ПВЗВТ. У цьому розумінні приклад Швейцарії пропонує кілька цікавих і доволі амбітних альтернатив статус-кво.

4.2.2. Доступ до процедур комітології ЄС

Інституційна рамкова угода між Швейцарією та ЄС, яку так і не було укладено, втілила б давню вимогу офіційного Берна щодо доступу до процедур комітології ЄС і, таким чином, забезпечила б йому, як й іншим державам-членам ЄЕЗ, роль у «формуван-

⁶⁴ Switzerland and the EU: Lessons for a Post-Brexit UK. Transcript of the expert discussion. Chatham House, London, April 2018. (<https://chathamhouse.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.ashx?fieldValueId=1341>); Emerson M. Which model for Brexit? Special Report No. 147, CEPS, Brussels, October 2016. (<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/10/SR147%20ME%20Which%20model%20for%20Brexit.pdf>); Oesch M. The Swiss Model of European Integration. In: Brexit: The Legal Implications. Edited by: A. Biondi, P. J. Birkinshaw, M. Kendrick., Walters Kluwer, Netherlands, 2018, pp. 35–47.

⁶⁵ Шмигаль: плануємо домовитися з Євросоюзом про 5 "безвізів". Економічна правда, 27 червня 2021 року. (<https://www.epravda.com.ua/news/2021/06/27/675400/>)

ні рішень» у процесі розробки відповідних правових актів ЄС та експертних консультацій. Швейцарія б не отримала права голосу у прийнятті рішень, але все ж мала б можливість висловлювати свою думку й занепокоєння на ранніх етапах правотворчого процесу.

З огляду на подібність між IFA та поточною інституційною структурою Угоди про асоціацію й ПВЗВТ, Україна могла б піти шляхом Швейцарії та вивчити переваги порушення питання про доступ до процедур комітології ЄС й отримання аналогічного права брати участь у «формуванні рішень» (decision-shaping).

4.2.3. Галузеве співробітництво та спрощений прикордонний контроль замість Митного союзу

З економічного погляду галузева інтеграція Швейцарії з ЄС може становити інтерес у подальшому розширенні сфери ПВЗВТ на додаткові ринки (наприклад, цифровий та енергетичний). Вона також демонструє переваги глибшої галузевої інтеграції як альтернативи Митному союзу. Серед основних переваг швейцарського «двостороннього підходу» – здатність уряду Швейцарії вести переговори про ЗВТ з третіми країнами на власних умовах, як-от із Китаєм, який є 4-м найбільшим торговельним партнером Швейцарії. ПВЗВТ з ЄС без вступу до Митного союзу надає подібні переваги й Україні.

До того ж участь у Митному союзі без членства в ЄС мала б суттєві недоліки, як-от відкриття національних ринків для всіх країн-партнерів ЄС із угодою про ЗВТ без здобуття натомість важелів для переговорів про будь-який доступ до їх ринків на вигідних умовах⁶⁶. Таким чином, приклад Швейцарії – непогана альтернатива Митному союзу у вигляді глибшої галузевої інтеграції в поєднанні з «невидимим» митним кордоном для товарів

завдяки цифровому та спрощеному прикордонному контролю. Відповідні процедури передбачені в Угоді між Швейцарією та ЄС про спрощення інспекцій та формальних процедур щодо перевезення вантажів та про заходи митної безпеки від 2009 року, переглянутої та оновленої у 2021 році.

4.2.4. Вільне пересування осіб і доступ до ринку праці

Ключовим і найбільш відчутним досягненням у відносинах України з ЄС з моменту підписання Угоди про асоціацію став безвізовий режим, що діє з 2017 року, але був призупинений у 2020 році через пандемію COVID-19. Наступною метою України може стати поступове входження до Шенгенської зони. Як свідчить швейцарський приклад, цього можна було б досягти без повноправного членства в ЄС. Разом із тим у постпандемійному контексті політичні перспективи приєднання до Шенгену для нечленів ЄС видаються проблематичними. На нинішньому етапі Україна може вимагати активізації відповідної співпраці органів поліції з ЄС для спрощення та полегшення процедур прикордонного контролю. Зокрема, за прикладом Швейцарії Київ міг би вимагати приєднання до Шенгенської інформаційної системи та Прюмської конвенції, що передбачає швидкий та ефективний обмін відповідною інформацією між поліцейськими органами держав-учасниць.

Ще одним привабливим компонентом швейцарської моделі є двостороння угода 1999 року про вільне пересування осіб, що надає взаємний доступ до ринків праці. Хоча цей варіант не менш чутливий і політично проблематичний, ніж вступ до Шенгенської зони, він може стати досить потужним і відчутним стимулом для глибшої інтеграції України в ЄС. Подібно до безвізового режиму, він міг би надати ЄС реформаторським силам всередині України, можливо,

⁶⁶ Emerson M., Movchan V. Should Ukraine aim to join the EU's customs union? Policy Paper for 3 DCFTAs Project, 8 September 2017 (<https://rasmussenglobal.com/wp-content/uploads/2017/09/Ukr-customs-union-final-8-sept-17.pdf>)

найсильніші важелі впливу, щоб домагатися впровадження реформ у найбільш чутливих секторах – судовому й антикорупційному.

На увагу також заслуговує концепція «відряджених працівників», що застосовується у відносинах між Швейцарією та ЄС. Зокрема, статус «відряджених працівників» дозволить українцям легально працевлаштуватися та їхати на тимчасові відрядження до ЄС на тих самих умовах оплати, що й у резидентів Європейського Союзу, однак без постійного місця проживання, що дозволить запобігти масовій трудовій міграції українців за кордон. Додаткової актуальності в цьому контексті набуває обговорення в Швейцарії введення квот для працівників з ЄС. Згодом було прийнято компромісне рішення віддавати перевагу громадянам та резидентам Швейцарії над робітниками з Європейського Союзу шляхом надання місцевим права першості в поданні кандидатур на зайняття вакансій протягом 5 днів у певних категоріях професій. Для України такі заходи могли б створити простір для компромісу в обговоренні різних модальностей із ЄС.

При цьому варто наголосити, що саме ЄС ініціював укладення Угоди про вільне пересування осіб зі Швейцарією як державою, що не є членом, чітко керуючись власною зацікавленістю отримати доступ до швейцарського ринку праці з його високою заробітною платою та соціальним захистом.

Насамкінець, що не менш важливо, українські політики могли б скористатися деякими уроками, винесеними з переговорів Швейцарії з Європейським Союзом. Наприклад, провідний учасник перемовин із ЄС, колишній держсекретар з питань закордонних справ і професор Федеральної вищої технічної школи Цюриха (2005–2013) Міхаель Амбюль порадив таке⁶⁷:

1. Не ставте під сумнів фундаментальні принципи ЄС. Зосередьтеся на гнучкості їх реалізації. Європейський Союз здатен впроваджувати свої принципи дуже гнучко.
2. Майте певну незручну перевагу в окремих сферах, щоб вас сприймали серйозно. У випадку Швейцарії такими галузями були транспорт, електроенергія й фінансовий ринок.
3. Робіть конструктивний внесок, наприклад, у вирішення безпекових питань, міжнародне співробітництво тощо.

⁶⁷ Switzerland and the EU: Lessons for a Post-Brexit UK. Transcript of the expert discussion. Chatham House, London, April 2018, p. 8. (<https://chathamhouse.soutron.net/Portal/DownloadImageFile.ashx?fieldValueId=1341>)

ЧАСТИНА 5.

ПОЛІТИЧНІ РЕКОМЕНДАЦІЇ: БУДЬТЕ РЕАЛІСТАМИ, ВИМАГАЙТЕ НЕМОЖЛИВОГО

5.1. Рекомендації для Європейського Союзу

5.1.1. Над чим слід поміркувати?

► Як посилити важелі впливу та стимули ЄС для проведення реформ в Україні?

Нинішній стратегічний глухий кут у відносинах між ЄС та Україною вимагає нового та більш амбітного орієнтира, який би активізував політичний діалог, з одного боку, і внутрішній порядок денний України щодо європеїзації, з іншого. Оскільки застосування безвізового режиму ЄС значно обмежується заходами, пов'язаними з пандемією, важелі впливу Європейського Союзу слабшають, що знижує рівень амбіцій та посилює невдоволення політичним діалогом з обох сторін. Ключові держави-члени ЄС відновлюють співпрацю з Росією й підтримують проєкт газопроводу «Північний потік-2», що лише посилює розчарування України.

Хоча перспектива членства не стоїть на порядку денному, політикам Європейського Союзу слід продумати більш амбітний та стратегічний підхід, що надасть Україні деякі проміжні орієнтири та цілі на її шляху до членства в ЄС. До нього можна було б включити ширший набір стимулів і механізмів обумовленої підтримки для внутрішніх реформ в Україні за межами важелів впливу, які раніше надавав безвізовий режим, а зараз — пакет мікрофінансової допомоги. З економічного кута зору було б також взаємовигідно продумати механізми глибшої інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС у межах процесу перегляду ПВЗВТ.

Пригадуючи приклад Швейцарії, серед таких стимулів слід розглянути розширення доступу України до єдиного ринку ЄС, включно з деякими елементами вільного пересування осіб. Зокрема, це стане частковою відповіддю як на прагнення України до більш тісної інтеграції, так і на вимогу ЄС щодо більш динамічного темпу внутрішніх реформ, особливо в таких політично чутливих секторах, як судова система й боротьба з корупцією.

► Що може бути новим орієнтиром для України за межами Угоди про асоціацію та ПВЗВТ на двосторонній основі та в межах Східного партнерства після 2020 року?

Політики ЄС повинні продумати більш амбітну стратегію щодо своїх східноєвропейських сусідів – України, Молдови й Грузії – з точки зору економіки, геополітики та безпеки. Приналежність України до Європи має бути відображена більш амбітним і конкретним способом, який би стимулював її внутрішні реформи та комплексні зусилля щодо європеїзації. На тлі нинішніх глобальних, регіональних та внутрішніх викликів ЄС повинен сприймати Схід в руслі геостратегічної логіки.

Спільний робочий документ Європейської Комісії від липня 2021 року⁶⁸, спрямований на створення оновленого бачення та цілей до 2025 року з акцентом на економічне відновлення, стійкість і реформи, явно не висуває стратегічного орієнтира. Комплексній програмі європеїзації та внутрішніх реформ, наведеній у документі, бракує амбіцій та динаміки, яка б стосувалася та принаймні част-

⁶⁸ "Recovery, resilience and reform: post 2020 Eastern Partnership priorities." Joint Staff Working Document. European Commission, Brussels, 2 July 2021. (https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2021_186_f1_joint_staff_working_paper_en_v2_p1_1356457_0.pdf)

ково відображала прагнення України, Молдови й Грузії до поступу на шляху до членства в ЄС. У цьому контексті оновлене Східне партнерство не пропонує привабливих стимулів («пряника») і прагматичного, але ефективного важеля впливу («батога»), які б надали нового поштовху підходу «більше за більше».

5.1.2. Які кроки слід здійснити щодо України?

► Залучити Україну до стратегічного діалогу та надати їй простір для пошуку більш амбітних форматів співпраці

Україну варто долучити до стратегічної дискусії про майбутнє ЄС як на двосторонній основі, так і в межах Східного партнерства. Необхідно обговорити спектр більш амбітних завдань, стимулів і політичних інструментів, які могли б надати нового поштовху СхП і бути цікавими для всіх сторін з урахуванням прагнень України до членства в ЄС та зацікавленості ЄС у стабільності та безпеці в Європі. Розширення горизонту співпраці за межі Угоди про асоціацію та ПВЗВТ може надати ЄС сильніший важіль впливу на порядок денний внутрішніх реформ в Україні, створити додаткові орієнтири та відповідні положення політики обумовленої підтримки.

► Втілити прагнення України до тіснішої співпраці в практичних складових інтеграції. Кейс Швейцарії міг би послужити прикладом у таких аспектах:

Слід розширити інституційну базу Угоди про асоціацію шляхом доступу України до процедури комітології ЄС, включно з правом брати участь у «формуванні рішень» і висловлювати занепокоєння щодо відповідних правових актів ЄС на більш ранній стадії їх підготовки.

На прикладі Швейцарії, ще одним напрямком є укладання Угоди про вільне пересування осіб. Як свідчить безвізовий режим, що був

одним із найсильніших стимулів ЄС для запровадження Україною антикорупційної реформи, поступова лібералізація пересування людей могла б надати Брюсселю потужний набір стимулів та важелів впливу на реформи в Україні у сферах корупції, верховенство права, безпеки й боротьби з корупцією.

ЄС слід розглянути питання про поступове надання Україні доступу до свого ринку праці з чіткими критеріями та орієнтирами для вимірювання прогресу реформ. У цьому контексті можна дослідити концепцію «відряджених працівників», що застосовується у відносинах зі Швейцарією. До інших елементів швейцарської моделі, які слід розглянути у відносинах з Україною, належать спрощені та цифрові процедури митного контролю й прикордонної перевірки на в'їзді до Шенгенської зони, потенційне приєднання України до Шенгенської інформаційної системи та Прюмська правова база для схем співпраці поліції.

5.2. Рекомендації для України

5.2.1. Яких заходів необхідно вжити у внутрішній політиці?

► Показати здатність впроваджувати й використовувати на свою користь всі норми чинної Угоди про асоціацію та ПВЗВТ. Продемонструвати свою надійність і спроможність брати більше зобов'язань в обмін на більші стимули

Брак нових стимулів і стратегічного бачення, що відображало б прагнення України до членства в ЄС навіть у віддаленій перспективі, безумовно, сприяють уповільненню динаміки європеїзації. Однак щоб мати можливість виступати за вироблення оновленого бачення й модернізацію Угоди про асоціацію та ПВЗВТ, Україна повинна продемонструвати свою здатність повною мірою використовувати наявні рамки та інструменти політики. Згідно зі

звітом уряду, за 2015–2020 рр. Україна виконала Угоду про асоціацію приблизно на 50%⁶⁹.

Іншим важливим аспектом «домашнього завдання» офіційного Києва є прискорення імплементації реформ у сфері верховенства права та боротьби з корупцією, що зміцнить довіру до України та продемонструє її готовність до нових форматів та складових поглибленої інтеграції з ЄС. Дорожня карта судової та антикорупційної реформ, викладена Групою підтримки реформ послів «Великої сімки» в Україні, доволі всебічно відображає очікування ЄС щодо реформ у цій царині.

► **Визначити наступні кроки за межами Угоди про асоціацію та ПВЗВТ, які слід лобювати у відносинах із ЄС**

Обговорюючи з ЄС більш амбітні орієнтири, додаткові стимули європеїзації та довгострокові цілі, що відображають її прагнення до членства, Україні необхідно чітко дослідити та визначити певні ключові проміжні завдання й орієнтири, інтеграційні «віхи», що наблизили б її до ЄС і, зрештою, перспективи членства. Такі «віхи» можуть відповідати положенням Угоди про асоціацію та ПВЗВТ або ж виходити за їх межі.

5.2.2. Що слід лобювати у відносинах із ЄС?

У контексті лобювання нового орієнтиру, стимулів і політичних інструментів, які наблизили б Україну до членства в ЄС, українським політикам варто уважніше розглянути застосовність таких елементів швейцарської моделі:

- Дослідити та повністю запровадити наявні механізми спрощення митного контролю та створення ефекту «невидимого» митного кордону завдяки полегшеним та оцифрованим процедурам. У випадку Швейцарії процедури митного прикордонного контролю товарів значною мірою переведені

в цифровий режим і спрощені, головним чином, завдяки домовленості про технічні бар'єри для торгівлі.

- Повноцінна участь України в Шенгенській зоні може бути віддаленою перспективою. Утім у якості проміжної мети, як і Швейцарія, Україна могла б прагнути до налагодження співпраці органів поліції, зокрема в межах Шенгенської інформаційної системи і програм співпраці Прюмської конвенції. Останні забезпечують правову основу для швидкого й ефективного обміну відповідною інформацією між поліцейськими органами держав-учасниць.
- Провести аналіз можливих форматів укладання та поступового впровадження угоди про вільне пересування осіб з ЄС та поступового отримання взаємного доступу до ринку праці. Зокрема, Україна була б зацікавлена у наданні своїм громадянам можливості набути статусу «відряджених працівників». Такий статус дозволить українцям отримувати легальне працевлаштування в ЄС на тих самих умовах оплати, що й резиденти ЄС, при цьому без постійного місця проживання, запобігаючи тим самим масовій трудовій міграції українців за кордон.
- Вивчити переваги та лобювати долучення України до процедур комітології ЄС в межах інституційної бази Угоди про асоціацію, що надало б Україні право участі у «формуванні рішень» (decision-shaping), подібно до держав-членів ЄЕЗ. (Доступ до процедур комітології ЄС був передбачений в Інституційній рамковій угоді між Швейцарією та ЄС, що не була укладена.) У цьому випадку з Україна отримає доступ до попередніх консультацій і процесу формування відповідних правових актів ЄС, а також зможе висловлювати свої занепокоєння щодо їх положень на ранніх етапах підготовки.

⁶⁹ Уряд України підбив підсумки 6 років виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Кабінет Міністрів України, 24 червня 2021 року (<https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-ukrayini-pidbiv-pidsumki-6-rokiv-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>)

Про автора:
Катерина Шинкарук

Катерина Шинкарук викладає міжнародні відносини та зовнішню політику України як запрошений викладач у Києво-Могилянській академії України. У 2013–2020 роках працювала провідним експертом з питань внутрішньої політики та зв'язків із парламентом у Посольстві США в Україні. Перед тим працювала старшим науковим співробітником із міжнародних студій в Інституті економічних досліджень та політичних консультацій. Має ступінь кандидата політичних наук (2011) зі спеціальності політичні проблеми міжнародних систем та глобального розвитку.



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» (ЦНЄ) заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаваними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в Євросоюз і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua