

УДК 32

**ВСТУПЛЕНИЕ ШВЕЙЦАРИИ В ШЕНГЕНСКУЮ ЗОНУ  
В КОНТЕКСТЕ ОБЩЕЕВРОПЕЙСКОГО ИНТЕГРАЦИОННОГО ПРОЦЕССА**

© 2008 г.

*Д.В. Дмитриева*

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

dm-dina@yandex.ru

*Поступила в редакцию 01.07.2008*

Подписание Шенгенских соглашений и сформированная ими Шенгенская зона явились одним из наиболее мощных факторов в развитии интеграционных процессов на территории Европейского союза и на европейском пространстве в целом. Формирование Шенгенской зоны относится к 1985 году, когда было подписано Соглашение о постепенной отмене контроля на общих границах ряда европейских стран. При этом на сегодня зоны Европейского союза и Шенгенской зоны не являются идентичными. Швейцария является тем государством, которое территориально располагается в центре Европы, не имея членства в Европейском союзе, не входя в Шенгенскую зону. Несмотря на это, территориальное положение Швейцарии предопределило тенденцию инкорпорации визовой политики страны в нормы Шенгена.

*Ключевые слова:* Шенгенская зона, Швейцария, Европейский союз.

Общеевропейский интеграционный процесс охватывает – в той или иной мере – практически все государства Европы. Хотя основным институтом общеевропейской правовой интеграции является Совет Европы, существуют иные – весьма разнообразные – правовые механизмы, структурирующие «Европу переменной геометрии». В частности, грядущее очередное расширение Шенгенской зоны позволяет говорить о стремлении ряда европейских стран, не являющихся членами Европейского союза, присоединиться к некоторым соглашениям, включенным в правопорядок ЕС.

Понятия «Шенгенские соглашения», «Шенгенские достижения», «Шенгенские договоренности», «Шенгенские правила» по сути своей идентичны и взаимозаменяемы. В отдельном Приложении к Протоколу об интеграции Шенгенских достижений в рамки Европейского Союза четко определено, что под этими «достижениями» понимаются: «1) Соглашение о постепенной отмене контроля на общих границах этих стран, подписанное в Шенгене 14 июня 1985 г. правительствами государств экономического союза Бенилюкса, Федеративной Республики Германии и Французской Республики; 2) Конвенция о применении Соглашения о постепенной отмене контроля на общих границах, подписанного в Шенгене 14 июня 1985 г., с прилагающимися Заключительным актом и общими декларациями, подписанная в Шенгене 19 июня 1990 г. Королевством Бельгии, Федеративной Республикой Германии, Французской

Республикой, Великим Герцогством Люксембург и Королевством Нидерландов; 3) Протоколы и Соглашения о присоединении к Соглашению 1985 г. и к Конвенции 1990 г. о применении подписаны: Италией (в Париже, 27 ноября 1990 г.), Испанией и Португалией (в Бонне, 25 июня 1991 г.), Грецией (в Мадриде, 6 ноября 1992 г.), Австрией (в Брюсселе, 28 апреля 1995 г.), Данией, Финляндией и Швецией (в Люксембурге, 19 декабря 1996 г.), с прилагающимися Заключительными актами и декларациями; 4) Решения и декларации, принятые Исполнительным комитетом, учрежденным в соответствии с Конвенцией 1990 г., а также акты, принятые во исполнение Конвенции органами, наделенными Исполнительным комитетом правом принятия решений» [1, с. 133–134].

Первое Шенгенское соглашение было заключено в городе Шенген (расположенном в Великом Герцогстве Люксембург) 14 июня 1985 г. следующими государствами: Федеративной Республикой Германией, Французской Республикой, Королевством Нидерланды, Королевством Бельгия и Великим Герцогством Люксембург. Основной целью данного документа явилась поэтапная отмена контроля на общих границах стран-участниц и перенесение данного контроля на внешние границы общей зоны, что служило дальнейшему укреплению связей между отдельными государствами – членами Европейских сообществ. Таким образом, Шенгенские достижения изначально не были напрямую связаны с правопорядком ЕС, представляя со-

бою локальное соглашение пяти стран наиболее интегрированного «твердого ядра» Сообществ. Заметим, что Европейский союз в то время еще не был создан.

Значение инкорпорации Шенгенских достижений в рамки ЕС трудно переоценить. Предоставляя официальные гарантии прав граждан, данный шаг способствовал достижению цели свободного передвижения населения (которая была зафиксирована еще в Едином Европейском Акте от 9 сентября 1985 г.) [2, с. 45–176]. Созыв новой межправительственной конференции для внесения изменений и дополнений в Договор о создании Союза был предусмотрен уже при подписании Маастрихтского договора. В 1996 г. данное предписание было исполнено – Италия как страна-председатель направила в Совет свои предложения об изменении учредительных договоров. Одновременно она запросила Европарламент и Совет о предоставлении новых предложений о том, как проводить межправительственную конференцию. Комиссия ЕС предоставила государствам-членам свой доклад «Об усилении Политического союза и подготовке к расширению», где перед Европейским союзом выдвигались цели: быть ближе к гражданам; активно проявлять себя во всем мире; адаптировать свою институционную систему так, чтобы она успешно функционировала после увеличения состава Союза [3, с. 269].

Комиссия ЕС рекомендовала предстоящей конференции найти новые пути продвижения модели социального развития, принятой Союзом, выработать европейскую концепцию безопасности и обороны, а также реформировать институты согласно новым потребностям и перейти, в частности, к принятию решений большинством голосов [4, с. 28].

МПК открылась 29 марта 1996 г. в Турине – ей поручили разработать текст нового учредительного акта, чтобы усовершенствовать структуру Европейского союза и решить все оставшиеся спорные проблемы. Открыли конференцию главы государств и правительств, однако основная работа выпала на долю министров иностранных дел, других высших государственных чиновников, а также их заместителей и советников. Особенно трудной и важной задачей оказалась реформа институтов ЕС в связи с предстоящим существенным расширением его состава. В частности, на конференции так и не удалось договориться о радикальной реформе Комиссии и Совета. Стороны согласились лишь, что не позднее чем за год до намеченного полномасштабного расширения на Восток будет

созвана новая МПК (в противном случае пришлось бы отсрочить прием новых членов в состав Союза). Не все страны-члены были согласны и с инкорпорацией Шенгенских соглашений в текст нового договора. В результате Великобритания, Ирландия и Дания оговорили в специальных документах, приложенных к основному тексту, свою особую позицию.

И все же на сессии Европейского совета, состоявшейся в июне 1997 г. в Амстердаме, проект нового Договора был в целом одобрен. Потребовалось немного времени для тщательного редактирования, и вскоре документ был готов к подписанию, которое состоялось 2 октября в Амстердаме. Процесс ратификации прошел успешно во всех странах – членах ЕС (которых к этому времени стало уже 15) [5, с. 215–218].

Амстердамский договор вступил в силу 1 мая 1999 г. В Преамбулу (и основной текст) были внесены положения о создании в рамках Союза «пространства свободы, безопасности и законности». Решения, принимаемые институтами ЕС, отныне должны были отличаться большей открытостью и близостью к нуждам и потребностям граждан стран-членов. Устанавливалось и особое «гражданство Союза». Договор несколько расширил участие Комиссии в осуществлении конкретных внешнеполитических решений, а также изменил функции и полномочия Генерального секретаря Совета. Предусматривалось создание Политического комитета, объединяющего руководителей политических департаментов министерств (и ведомств) иностранных дел стран-членов [6].

Однако договор не внес ясности в вопрос о самой природе Европейского союза, который так и не получил статуса юридического лица. Не были до конца прояснены и отношения ЕС с Западноевропейским союзом. Подготовка к расширению ЕС на восток подталкивала полномасштабную институциональную реформу. Таким образом, уже в мае 1999 г., когда Амстердамский договор вступил в силу, его текст мало кого устраивал и необходимость новой межправительственной конференции была очевидна. Однако Шенгенские достижения были прочно инкорпорированы «в рамки Европейского Союза», став неотъемлемой частью европейского права.

Согласно Амстердамскому договору, особый механизм, созданный странами – членами Шенгена, был упразднен, а функции Исполнительного комитета перешли к Совету. Протокол подтвердил участие в Шенгенской зоне двух стран, не являвшихся членами ЕС, – Исландии и Норвегии. Одновременно появился механизм

реализации концепции «продвинутого сотрудничества»: отдельные государства получили возможность с целью углубления интеграции вводить в отношениях между собой особые постановления, в то время как другие страны-члены ЕС могли оставаться «вне игры». Таким образом, фактически признавалась правомерность существования «Европы разных скоростей» (или «Европы переменной геометрии»). В частности, Великобритания и Ирландия остались за пределами Шенгенской зоны.

Расширение самой Шенгенской зоны происходило в несколько этапов. Напомним, что изначальное Соглашение было подписано лишь пятью странами (Бельгией, Люксембургом, Нидерландами, Францией и ФРГ). Италия присоединилась к Соглашению в 1990 г., Испания и Португалия – в 1991 г., Греция – в 1992 г., Австрия – в 1995 г., Скандинавские страны (Дания, Исландия, Норвегия, Финляндия и Швеция) – в 1996 г. Прибалтийские страны (Латвия, Литва и Эстония), Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Словения и Мальта вошли в Шенген в 2007 г.

Великобритания и Ирландия с самого начала оказались от вступления в Шенгенскую зону. При этом Соединенные Королевства защищало свои особые национальные интересы, а Республика Ирландия была вынуждена последовать за своей соседкой, чтобы сохранить тесные связи с Северной Ирландией. Однако Великобритания и Ирландия оставили за собой право «в любое время подать заявку на присоединение к некоторым или ко всем положениям этих достижений» [1, с. 132]. В 2000 г. Великобритания в рамках Совета министров юстиции и внутренних дел провела переговоры об участии в Шенгенском сотрудничестве: в той его части, которая не связана с отменой пограничного контроля на общих границах. Ирландия последовала примеру Великобритании. Кипр, Румыния и Болгария, будучи полноправными членами Европейского Союза, тоже – по разным причинам – пока не связаны с Шенгенскими достижениями в полном объеме.

Первыми странами Шенгенской зоны, не являющимися членами Европейского союза, стали Норвегия и Исландия. Основываясь на Соглашении, подписанном 19 декабря 1996 г. в Люксембурге, данные скандинавские государства получили возможность участия в Шенгенских достижениях и сумели сохранить свои особые отношения с Данией, Швецией и Финляндией в рамках Северного совета. Норвегия и Исландия получили статус ассоциированных членов Шенгенской группы и вошли в Шенгенскую зону в

марте 2001 г. Важно отметить, что и Норвегия, и Исландия являются также членами Европейской ассоциации свободной торговли (ЕАСТ) и Европейского экономического пространства (ЕЭП). Еще в 1992 г. ЕС заключил с Норвегией, Исландией и Лихтенштейном (государствами, входящими в ЕАСТ), Соглашение о создании Европейского экономического пространства, в рамках которого осуществляется свободное движение товаров, услуг, лиц и капиталов. Швейцария также фактически является участником ЕЭП, но ее отношения с ЕС регулируются двусторонними соглашениями (ибо на референдуме в 1992 г. швейцарцы отвергли Соглашение о создании Европейского экономического пространства) [7, с. 62].

Тот факт, что Швейцария не присоединилась к Шенгенским соглашениям, частично объясняется значением швейцарской банковской системы для международных финансовых операций (хотя стандарты таможенных и полицейских служб данной страны являются очень высокими, а Швейцария в своей визовой политике во многом уже ориентируется на шенгенские требования). Швейцарией был подписан целый ряд документов, позволяющих включить ее в европейскую систему безопасности [7, с. 173]. С некоторыми участниками Шенгена были заключены двусторонние соглашения о координации действий и сотрудничестве правоохранительных органов: с Францией – Соглашение о трансграничном сотрудничестве полицейских органов двух стран, с Италией – Соглашение о депортации нелегально въехавших лиц, о сотрудничестве полицейских и таможенных органов, о правовой помощи по уголовным делам. С Австрией и Германией подписаны меморандумы о взаимопонимании, в которых была констатирована готовность к более тесному взаимодействию пограничных, таможенных и полицейских органов в сфере уголовного преследования преступников и обеспечения внутренней безопасности. Более того, Швейцария заинтересована в сближении с Шенгенскими государствами не только на двусторонней, но и на многосторонней основе. Для изучения этого вопроса министры внутренних дел Австрии, Германии, Италии, Франции и Швейцарии приняли решение о создании неофициальной рабочей группы.

Новым шагом в сближении Швейцарии с Шенгеном стало принятое Федеральным советом Швейцарии решение о въезде в Швейцарию с 1 августа 2000 года граждан Таиланда, Бахрейна, Катара, Кувейта, Омана, Саудовской Аравии и ОАЭ по имеющимся у них шенгенским визам; также был разрешен безвизовый

въезд в Швейцарию иностранных граждан, имеющих постоянный вид на жительство в странах-членах ЕС, ЕАСТ, США, Канаде, Андорре, Монако и Сан-Марино.

В мае 2004 г. ЕС предоставил Швейцарии так называемый «открытый переходный период» в области правового сотрудничества, чтобы по истечении его страна могла войти в Шенгенскую зону. 26 октября того же года в Люксембурге было подписано соответствующее соглашение, которое вступило в силу 1 апреля 2006 г., а также Протокол о расширении Соглашения о свободном движении лиц. Данные документы были вынесены в Швейцарии на общенародные референдумы. На первом референдуме относительно Шенгенского (Дублинского) соглашения, который состоялся 5 июня 2005 г., «за» высказалось 54% принявших участие в голосовании. 25 сентября того же года на втором референдуме по вопросу свободного движения лиц «за» проголосовало 56% самых политически активных швейцарцев [8]. Дорога ко вступлению Швейцарии в Шенген была открыта.

Инкорпорация Шенгенских достижений стала важным этапом в развитии европейского права, в углублении сотрудничества между государствами Европейского союза. Расширение Шенгенской зоны за счет государств ЕАСТ способствует дальнейшей общеевропейской интеграции (в целом) и, в частности, построению единого европейского правового пространства. Швейцария, ближайший сосед Европейского союза, является его вторым по важности торговым партнером (сразу после США, но перед Китаем). Около миллиона граждан ЕС живут и работают в Швейцарии, еще больше – ре-

гулярно пересекает ее границы. Вхождение Швейцарии в Шенгенскую зону в конце 2008 г. должно существенно упростить их жизнь. А сама Швейцария с данным шагом, мы надеемся, окончательно перестанет быть «черной дырой» на карте единой Европы. Таким образом, происходит сближение стран Европы, включая те страны, которые не являются членами ЕС, на основе унификации визовой политики, усиления сотрудничества стран по вопросам, относящимся ко второй и третьей «опорам», а также снижения и постепенной отмены контроля на общих внутренних границах, и перенесения его на внешние.

#### *Список литературы*

1. Документы Европейского Союза. – Т. V. Амстердамский договор. М.: Интердиалект+, 1999.
2. Документы Европейского Союза. – Т. II. Единый Европейский Акт. Договор о Европейском Союзе. М.: Право, 1994.
3. Браницкий А. Г. Erit una Europa? История объединения Европы: проекты, противоречия, перспективы. Н. Новгород: ННГУ, 2006. С. 269.
4. Европейское право / Под ред. Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004.
5. Топорнин Б. Н. Европейское право. М.: Юристъ, 1998.
6. Treaty of Amsterdam, amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
7. Европейский Союз: Справочник-путеводитель / Под ред. О. В. Буториной. М.: Деловая литература, 2003.
8. Switzerland's policy towards Europe / Swiss Confederation. Integration Office FDFA/FDEA. Nov. 2007: [www.europa.admin.ch](http://www.europa.admin.ch).

#### **SWITZERLAND'S JOINING OF THE SCHENGEN ZONE IN THE CONTEXT OF THE ALL-EUROPEAN INTEGRATION PROCESS**

*D. V. Dmitrieva*

The signing of the Schengen Agreements and the Schengen zone formed as their result can be duly considered as some of the most important steps in the development of integration processes both within the EU and in Europe as a whole. The forming of the Schengen area dates back to 1985, when the corresponding Agreement on the gradual abolition of checks at common borders of some European countries was signed. At the moment the territory of the European Union and the territory of the Schengen zone cannot be considered as identical. Switzerland is the state situated in the center of Europe that is neither a member of the European Union nor included into the Schengen zone. In spite of this, due to its geographical position Switzerland tends to incorporate its visa policy into the Schengen rules.