

УДК 341.174(436)

А. О. Рябошапченко

### МААСТРИХТСЬКИЙ ДОГОВІР ТА ПРОЦЕДУРА ВСТУПУ АВСТРІЙСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Дослідження міжнародно-правових засад вступу Австрійської Республіки до Європейських Спільнот та Європейського Союзу (далі – ЄС) є дуже актуальним у зв'язку з тим, що європейський напрям внутрішньої та зовнішньої політики України є пріоритетним, відповідно, досвід вступу Австрійської Республіки до Європейського Союзу набуває безцінного значення.

До питання європейської інтеграції, а особливо розкриття її механізмів, правил та принципів, неодноразово зверталися М. Бірюков, Ю. Барко, О. Вишняков, А. Капустін, С. Кашкін, В. Муравйов, А. Петров.

Метою статті є дослідження нормативно-правових актів, які сформували міжнародно-правові засади вступу Австрійської Республіки до Європейських Спільнот та Європейського Союзу.

Необхідно брати до уваги те, що підготовка до приєднання Австрії до внутрішнього європейського ринку почалася до 1992 року, тобто до утворення організації, відомої як Європейський Союз, у період, коли співдружність існувала у формі Європейських Спільнот. Відповідно, необхідно розглянути механізм приєднання держав до Європейських Спільнот, у тому числі Європейської економічної спільноти (далі – ЄЕС), та дослідити зміни, що були внесені до цього механізму Маастрихтським договором про заснування Європейського Союзу.

Не можна також забувати: незважаючи на те, що Європейські Спільноти від початку мислилися як взаємопов'язані утворення, вони все-таки були окремими міжнародними організаціями, кожна з яких заснована окремим договором. Відповідно, постало питання про те, чи може держава бути членом однієї Європейської Спільноти та не бути членом іншої. Так само й процедура вступу та членства країн у кожній спільноті регулюється окремими правовими нормами [1, с. 4]. Таким чином, держави, що бажали приєднатися до спільнот, мали б подавати заявку до кожної спільноти окремо.

Хоча підготовка до вступу Австрійської Республіки до Європейських Спільнот почалася ще до створення Європейського Союзу, сам вступ відбувся вже після набуття чинності Маастрихтським договором. Так зване четверте розширення ЄС, коли приєдналися Австрія, Фінляндія та Швеція, відбулося 1 січня 1995 року та дозволило випробувати новий механізм розширення ЄС, запроваджений Договором про Європейський Союз 1992 року та Єдиним європейським актом 1986 року (далі – ЄЄА).

До найбільш значущих змін слід віднести такі. Статтею 8 Єдиного європейського акта було запроваджено обов'язковість згоди Європейського Парламенту на вступ нової країни до ЄС [2]. Хоча це й ускладнило процедуру вступу, проте таке положення ніколи не застосовувалося на практиці, оскільки вказана стаття 8 ЄЄА в 1993 році була «поглинута» нормою статті 49 Маастрихтського договору, у якій говориться «Будь-яка Європейська держава, що поважає цінності, вказані в статті 2,

та зобов'язується впроваджувати їх, може звернутися із заявкою з метою стати членом Союзу. <...> Держава-заявник спрямовує заявку до Ради; Рада постановляє за нею одностайно після консультацій із Комісією та після згоди Європейського Парламенту, який виносить рішення більшістю голосів членів, які входять до його складу. Беруться до уваги критерії відповідності, схвалені Європейською Радою. Умови вступу та зміни, які цей вступ тягне для Договорів, на яких ґрунтується Союз, є предметом угоди між державами-членами та державою-заявником. Згада-на угода підлягає ратифікації всіма державами, що беруть у ній участь» [3].

Можна помітити подібність між зазначеною нормою та статтею 98 Договору про заснування Європейської спільноти вугілля і сталі (далі – ЄСВС), статтею 237 Договору про заснування ЄЕС та статтею 205 Договору про утворення Європейської спільноти з атомної енергії (далі – ЄСАЕ). У своїй основі була збережена процедура, що складалася з подання заявки, переговорів та власне вступу. Процедура голосування в Європейському Парламенті замінила собою стару процедуру згоди всіх держав-членів. Отже, можна говорити про збереження двоступеневого порядку вступу до ЄС, що складається з етапу переговорів із Євросоюзом та етапу узгодження вступу з державами-членами ЄС [4, с. 240].

Водночас можна говорити й про новації, внесені Маастрихтським договором. По-перше, ним передбачається прийняття держав уже не до трьох окремих спільнот, а до Європейського Союзу, заснованого на трьох «опорах»: Європейських Спільнотах (ЄСВС, ЄЕС, ЄСАЕ), спільній зовнішній політиці та політиці безпеки й співробітництва в питаннях правосуддя та внутрішніх справ [5, с. 33]. Отже, вступ нових членів до спільнот відбувається «пакетом», що усуває вищезгадані формальні перешкоди.

Така реформа процедури вступу відображає загальну демократизацію інституцій ЄС як загальну тенденцію розвитку політики Європейського Союзу. У преамбулі Єдиного європейського акта була підкреслена рішучість європейських країн до співпраці в розвитку демократії, зокрема шляхом створення Європейського Парламенту, обраного «загальним голосуванням народів Європи» [2].

Стаття «А» Маастрихтського договору в оригінальній редакції 1992 року встановлювала: «Союз засновується на базі Європейської Спільноти, доповненої сферами політики та формами співробітництва відповідно до цього Договору. Його завдання полягає в тому, щоб організувати за допомогою методів, що характеризуються спільністю та солідарністю, відносини між державами-членами та між їх народами» [3]. Форми такого співробітництва, зокрема, встановлювалися статтею «J» «Спільна зовнішня політика та політика безпеки» та статтею «K» «Співробітництво в області правосуддя та внутрішніх справ».

Приєднання нових держав до співробітництва в межах статей «J» та «K» (друга та третя опора ЄС) відбувалося через приєднання до першої опори, яку становлять Європейські Спільноти. Маастрихтський договір суттєво прояснив процедуру такого приєднання та надав їй нової форми. Була остаточно закріплена процедура єдиного членства у Європейських Спільнотах, якою було закріплено попередню практику надання єдиної заявки для вступу в усі три спільноти, що застосовувалася під час проведення попередніх розширень ЄС. Окрім членства

в Європейських Спільнотах, подання державою заявки на вступ передбачало також визнання двох інших опор ЄС та готовність співпрацювати [6, с. 78].

Як уже зазначалося, Маастрихтським договором до процедури прийняття нових членів до ЄС було долучено Європейський Парламент. Задля вступу до Європейського Союзу країни-кандидати тепер мали заручитися підтримкою абсолютної більшості євродепутатів. Фактично цією вимогою було внесено зміни до балансу влади серед інституцій Європейських Спільнот. Рада Європи позбавлялася своєї провідної ролі в прийнятті нових членів до ЄС. Не менше значення мало й те, що прийняття нових членів тепер не вимагало згоди держав-членів, яку повинні висловлювати їх уряди. Відтепер згоду давав Європейський Парламент, який представляв інтереси не урядів, а безпосередньо народів Європи. Таким чином, укладення Маастрихтського договору дозволило, щонайменше формально демократизувати процедуру прийняття до ЄС нових членів.

Описані зміни безпосередньо торкнулися Австрійської Республіки, а також Фінляндії, Швеції та Норвегії. Хоча остання й відмовилася від ратифікації Маастрихтського договору, вона пройшла всю передбачену процедуру вступу та виконала всі пов'язані зі вступом вимоги, а отже, має розглядатися разом із тими країнами, щодо яких відбулося четверте розширення ЄС у 1995 році. Це розширення є унікальним у тому сенсі, що держави-кандидати пройшли як «стару» процедуру розширення відповідно до договорів про заснування Європейських Спільнот, так і «нову», встановлену Маастрихтським договором.

Австрійська Республіка, як і три інші держави-кандидати, подала заявку про вступ до ЄС ще до набуття чинності Маастрихтським договором. Відповідно, заявки на вступ направлялися Раді Європи та стосувалися приєднання до трьох спільнот. Міністр закордонних справ Австрійської Республіки А. Мок подав формальну заявку про приєднання до ЄС 17 липня 1989 року. Після набуття чинності Маастрихтським договором ця заявка, разом із заявками Норвегії, Фінляндії та Швеції, перетворилася *ipso jure* на звернення про вступ до ЄС. Держави-кандидати не подавали повторних заявок про вступ до новоутвореної організації. Як і під час попередніх розширень, Рада Європи звернулася до комісії щодо висновку про ці заявки. Комісія надала позитивний попередній висновок за всіма чотирма заявками.

Переговори щодо членства Австрії та інших держав-аплікантів були коротшими, порівно з попередніми розширеннями. Рішення про початок переговорів було прийнято Європейською Радою на зустрічі в м. Единбурзі у грудні 1992 року. Неформальні переговори з Австрією, Фінляндією та Швецією почалися 1 лютого 1993 року (з Норвегією – 5 квітня того ж року) [7, с. 12], тобто ще до набрання чинності Маастрихтським договором, однак формальна частина переговорів відбувалася після 1 листопада 1993 року, коли Маастрихтський договір вже був чинним.

Про вступ трьох нових країн комісія оголосила 31 липня 1992 року після того, як нею було зроблено позитивний висновок щодо заявки Швеції. Однак початок процесу приєднання було відкладено до моменту набрання чинності Маастрихтським договором.

Як уже зазначалося вище, Маастрихтським договором було введено низку важливих новел щодо прийняття нових держав. По-перше, четверте розширення стало першим розширенням, у регулюванні якого взяв участь Європейський Парламент, який давав згоду на підписання договорів про приєднання нових членів. Такі

повноваження Європейського Парламенту були надані Єдиним європейським актом. Акт вніс зміни до статті 237 Договору про Європейську економічну спільноту (яка в подальшому була відтворена як стаття «О» Маастрихтського договору) [2]. Щоправда, роль Європейського Парламенту була скоріше формальною, адже проекти договорів про приєднання були представлені країнами-кандидатами разом із заявками про вступ та починали розглядатися ще за «старою» процедурою. Відповідно, тексти цих угод були добре відомі як державам-членам ЄС, так і депутатам Європейського Парламенту [8, с. 1169–1170].

Відповідно до статті «О» Маастрихтського договору (в редакції 1992 року) голосування в Європейському Парламенті проводиться не щодо тексту договору про приєднання, а щодо заявки країни-апліканта, тобто Європейський Парламент підтверджує саму можливість укладення з відповідною країною договору. Питання вирішується позитивно, якщо за заявку проголосує більшість депутатів Європейського Парламенту [3]. З урахуванням цієї процедури відбулося чотири голосування за чотирма заявками, хоча врешті було підписано лише один для всіх чотирьох країн договір про приєднання.

Такою процедурою голосування було створено суперечливий прецедент. З одного боку, під час розширення Європейських Спільнот та Європейського Союзу підписуються єдині договори для всіх нових країн, причому проекти таких договорів складаються ще під час подання заявок. З іншого боку, кожна заявка розглядається Європейським Парламентом окремо. Отже, можлива ситуація, коли Європейський Парламент не схвалює прийняття до ЄС однієї чи декількох країн-аплікантів, що робить необхідним внесення змін до проекту договору [6, с. 74]. Під час четвертого розширення Норвегія відмовилася від приєднання до ЄС, однак це відбулося вже після підписання договору, таким чином, зміни до договору до його підписання не вносилися. Можна помітити певну прогалину в Маастрихтському договорі, яка полягає в тому, що ним не вказується, чи потрібно в разі негативного рішення Європейського Парламенту щодо перспектив членства однієї чи декількох держав-кандидатів із загального «пакету» змінювати проект договору та повторно подавати його разом із заявками, чи такі зміни можуть відбуватися після надання Європейським Парламентом позитивної відповіді щодо заявок частини країн-аплікантів у робочому порядку.

Ще одна новела Маастрихтського договору проявилася в зменшенні повноважень Ради Європи та створенні балансу між Радою Європи та Європейським Парламентом. Відповідно до «старої» процедури рішення щодо вступу приймалося рішенням Ради Європи, яке зазвичай було передбачуваним, адже саме вона очолювала та проводила переговори щодо умов вступу. Однак, відповідно до статті «О» Маастрихтського договору, повноваження в процедурі прийняття нового члена до ЄС отримав Європейський Парламент, а повноваження Ради Європи були обмежені обов'язком приймати рішення лише після отримання згоди Парламенту Європи.

Як відзначає К. Рісова-Аастеруд, фактично стаття «О» Маастрихтського договору запровадила процедуру, що передбачає винесення двох окремих рішень двома незалежними інституціями, що зробило процедуру набуття членства менш передбачуваною, навіть порівняно з процесом ратифікації договору державами-членами, що відбувався раніше [1, с. 16]. Представники населення держав-членів ЄС

отримали нагоду висловлювати свою позицію незалежно від волі самих держав. Така позиція може відображати не думку уряду відповідної держави, а політичні міркування конкретного євродепутата, що представляє не лише власну державу, а й політичну партію та виборців. Крім того, Європейський Парламент отримав потужний інструмент політичного впливу на інші органи ЄС [6, с. 80].

Не можна оминати увагою також зміни, внесені Маастрихтським договором до форми документу про прийняття нового члена. Було введено єдине членство в усіх Європейських Спільнотах та прибрано суперечності в процедурі вступу до кожної спільноти окремо. До 1993 року звичайною практикою було прийняття трьох окремих рішень щодо членства в кожній зі спільнот. Проте під час четвертого розширення було прийнято єдине рішення Ради Європейського Союзу «щодо вступу Австрійської Республіки, Фінської Республіки, Королівства Норвегія та Королівства Швеція до Європейського Союзу», яке передбачало прийняття одночасно до всіх трьох Європейських Спільнот [9]. Це рішення Ради Європи стосувалося також двох інших опор ЄС, які не існували під час попередніх розширень. Правовою підставою для прийняття Радою Європи вказаного рішення став остаточний висновок комісії щодо можливості розширення, однак між цим висновком та рішенням Ради Європи з'явилася проміжна ланка у вигляді рішення Європейського Парламенту.

Рішення Ради Європи у свою чергу стало підставою для укладення договору про приєднання. Подібно до рішення Ради Європи, договором регулювалися питання щодо участі нових членів у функціонуванні всіх трьох опор Європейського Союзу. За формою, що була збережена статтею «О» Маастрихтського договору, договір про приєднання залишався звичайним міжнародним міждержавним договором, що укладався державами-членами ЄС (з одного боку) і новими членами ЄС (з іншого боку) та підлягав ратифікації сторонами відповідно до вимог їхнього законодавства. Необхідно відзначити, що як Австрія, так і три інші держави-кандидати перед підписанням договору винесли питання щодо його підписання на загальнонаціональний референдум. Зокрема, в Австрії на референдумі, що проводився 12 червня 1994 року, за вступ до ЄС (явка склала 81%) проголосувало 66,6% виборців, що суттєво перебільшує результат Фінляндії (57%), Швеції (52%) та Норвегії – (48%). Навіть у «проблемній» федеральній землі Тіроль, де висловлювалася стурбованість тим, що вступ до ЄС може негативно вплинути на сільськогосподарське виробництво, вступ до Європейського Союзу підтримали 56% виборців [8, с. 1173]. Переконливі результати референдуму були особливо важливими саме для Австрійської Республіки з її традиційно слабкою центральною владою та сильними суб'єктами федерації й органами місцевого самоврядування.

Таким чином, незважаючи на те, що підготовка до вступу Австрійської Республіки до Європейських Спільнот почалася ще до створення Європейського Союзу, сам вступ відбувся вже після набуття чинності Маастрихтським договором. Так зване четверте розширення ЄС, коли були приєднані Австрія, Фінляндія та Швеція, відбулося 1 січня 1995 року та дозволило випробувати новий механізм розширення ЄС, запроваджений Договором про Європейський Союз 1992 року (Маастрихтським договором).

### Література

1. Ristova-Aasterud K. The Legal Aspects of the EU Accession Procedure and its Implications for the EU Eastern Enlargement (From the EU Founding Treaties to the Treaty of Amsterdam) / K. Ristova-Aasterud // *Iustinianus Primus Law Review*. – 2010. – Vol. 1. – P. 120–127.
2. Єдиний європейський акт від 17 лютого 1986 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_017](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_017).
3. Договор о Европейском союзе от 7 февраля 1992 года [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029/ed19920207](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_029/ed19920207).
4. Lippert B. Shaping and evaluating the Europe Agreements – The Community Side / Lippert B. // *Monitoring Association and Beyond: The European Union and the Visegrad States* / B. Lippert, H. Schneider. – Bonn : Europa Union Verlag, 1995. – 213 p.
5. Moussis N. Access to the European Union: Law, Economics and Policies / N. Moussis. – 20th ed. – European Study Service, 2013. – 171 p.
6. Neunreiter K. The European Parliament and Enlargement, 1973–2000 / K. Neunreiter // *The Expanding European Union: Past, Present and Future*. – Boulder, 1998. – 267 p.
7. Breuss F. Austria's Approach towards the European Union / F. Breuss. – Wien : Forschungsinstitut für Europafragen der Wirtschaftsuniversität, 1996. – 109 p.
8. Goebel R. The European Union Grows: The Constitutional Impact of the Accession of Austria, Finland and Sweden / R. Goebel // *Fordham International Law Journal*. – 1994. – № 18. – P. 1169–1170.
9. Decision of the Council of the European Union of 16 May 1994 on the admission of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden to the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/4/51be0b89-ec7a-4eef-b9ea-4ee3eb3f5b47/publishable\\_en.pdf](http://www.cvce.eu/content/publication/2002/2/4/51be0b89-ec7a-4eef-b9ea-4ee3eb3f5b47/publishable_en.pdf).

### Анотація

**Рябoшaпчeнкo А. О.** Маастрихтський договір та процедура вступу Австрійської Республіки до Європейського Союзу. – Стаття.

У статті розглядається вплив Маастрихтського договору на процедуру вступу Австрійської Республіки до Європейського Союзу. Наголошується на тому, що підготовка до приєднання Австрії до внутрішнього європейського ринку почалася до 1992 року, тобто до утворення Європейського Союзу, у період, коли співдружність існувала у формі Європейських Спільнот. Відповідно, було розглянуто механізм приєднання держав до Європейських Спільнот, а також досліджено зміни, що були внесені до цього механізму Маастрихтським договором про заснування Європейського Союзу.

**Ключові слова:** Європейський Союз, Маастрихтський договір, вступ до Європейського Союзу, розширення Європейського Союзу, Австрійська Республіка.

### Аннотация

**Рябoшaпчeнкo А. А.** Маастрихтский договор и процедура вступления Австрийской Республики в Европейский Союз. – Статья.

В статье рассматривается влияние Маастрихтского договора на процедуру вступления Австрийской Республики в Европейский Союз. Акцентируется на том, что подготовка присоединения Австрийской Республики к внутреннему европейскому рынку началась до 1992 года, то есть образования Европейского Союза, в период, когда содружество существовало в форме Европейских Сообществ. Соответственно, был рассмотрен механизм присоединения государств к Европейским Сообществам, а также исследованы изменения, которые были внесены в этот механизм Маастрихтским договором об учреждении Европейского Союза.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Маастрихтский договор, вступление в Европейский Союз, расширение Европейского Союза, Австрийская Республика.

### Summary

**Ryaboshapchenko A. O.** Maastricht Treaty and the Republic of Austria's accession procedure to the European communities and European Union. – The article.

In the article there is a consideration of the meaning of Maastricht Treaty for Republic of Austria's accession to the European Union. The attention is paid to the fact that the preparation process to Austria's accession into EU internal market had been launched before 1992, when the Union was represented by the European communities. Accordingly, it is necessary to consider the mechanism of the Austria's accession to the European Communities (including European Economic Community) and to investigate amendments which were made into this mechanism by Maastricht Treaty.

**Key words:** European Union, Maastricht Treaty, accession to the European Union, European Union enlargement, Republic of Austria.