

# Трибуна молодого вченого



*Анастасія Рябошапченко,  
аспірант кафедри права  
Європейського Союзу  
та порівняльного правознавства  
Національного університету  
«Одеська юридична академія»*

УДК 341.174(436)

## ***Австрійський досвід інтеграції до Європейського Союзу в економічній сфері як приклад для України та економічне співробітництво між Україною та Австрійською Республікою: правові питання***

Європейська інтеграція була основним пріоритетом зовнішньої політики України з моменту проголошення незалежності. Так, вже в Декларації про державний суверенітет України зазначалося, що наша держава «безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах» [1]. Діючим Законом України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» встановлюється мета «набуття членства в Європейському Союзі» [2]. Драматичні події кінця 2013 та 2014 років продемонстрували невідворотність європейського вибору України. В таких умовах завданням правової науки стає максимально повний тео-

ретичний аналіз всіх юридичних аспектів європейської інтеграції нашої країни, а також розробка практичних рекомендацій щодо правового забезпечення євроінтеграції. Великою підмогою у цьому може стати вивчення досвіду держав, що вже пройшли шлях євроінтеграції.

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

Метою статті є дослідження правових питань австрійського досвіду економічної інтеграції до Європейсь-

кого Союзу як приклад для України та економічне співробітництво між Україною та Австрійською Республікою.

Порівнюючи український та австрійський шляхи до ЄС необхідно, в першу чергу, визначити як далеко Україна просунулась по цьому шляху у порівнянні з Австрією, тобто які кроки, які колись робила Австрія, вже були зроблені також і Україною. Встановивши місце України на цьому шляху можна буде визначити які кроки чекають на Україну та застосувати при їх здійсненні австрійський досвід.

Можна констатувати, що інтеграція України до ЄС відбувається в інший спосіб, ніж це мало місце в Австрії. Гармонізація австрійського законодавства з правом ЄС відбувалась, переважно, через членство у пов'язаних з Євросоюзом структурах, таких як Європейська асоціація вільної торгівлі, в той час як в Україні вона відбувається шляхом виконання угод з ЄС. Розглядаючи це питання з точки зору приєднання України до внутрішнього ринку ЄС, можна стверджувати, що така інтеграція принципово можлива і без інтеграції політичної. Як відзначає О.К. Вишняков, інтеграцію до внутрішнього ринку ЄС можна було б охарактеризувати як «тіньове членство» [3, с. 361], адже саме єдиний ринок є наріжною цеглою всієї європейської інтеграції.

Звичайно, лише приєднання до ЄС в якості члена може зробити Україну повноправним учасником внутрішнього ринку Європейського Союзу, однак, питання про членство поки що не стоїть на порядку денному. Отже, необхідно максимально використати існуючі на даний момент можливості з взаємодії та інтеграції у внутрішній ринок ЄС без членства в самій організації, що слід розглядати як новий виклик для України. Попередні розширення ЄС продемонстрували, що правова гармонізація стала передумовою для європейської інтеграції. І саме тут у пригоді може стати досвід Австрії, яка протягом десятиріч була чи не найбільш інтегрованою до

Європейських Співтовариств державою серед країн, що не були членами Співтовариств.

Подібною є і ситуація в Україні, яка має найтісніший зв'язок з Євросоюзом серед держав, що не входять до нього за винятком, хіба що, Туреччини. Коріння відносин з ЄС в сфері регулювання торгівельних відносин можна знайти ще в Угоді між СРСР та Європейськими Співтовариствами від 18 грудня 1989 року, якою було встановлено режим найбільшого сприяння та визначено прагнення сторін до гармонізації торгівельних стосунків [4].

Набуття Україною незалежності дозволило перевести відносини на принципово новий рівень, який був закріплений в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [5]. Саме ця Угода стала правовим базисом, який дозволив розпочати процес зближення українського ринку та внутрішнього ринку ЄС. Аналіз Угоди демонструє одну фундаментальну розбіжність з досвідом Австрії та декілька подібностей. Розбіжність полягає у тому, що австрійська економіка і без європейських стандартів була відкритою та ринковою, в той час як економіка України таким вимогам явно не відповідала; для Австрії така інтеграція полягала у гармонізації законодавства з правом ЄС та вступі до європейських економічних структур в якості потужного гравця, а метою України було спочатку створити ринкову економіку, а вже потім інтегрувати її до ринку ЄС.

Як і у випадку Австрії, гармонізація законодавства України з нормами права ЄС відбувалась через участь у ГАТТ. Однак, оскільки економіку України в 1994 році важко було назвати ринковою, вона не могла безпосередньо приєднатися до СОТ в якості члена. Тому норми, запозичені з Генеральної угоди про тарифи та торгівлю 1949 року, були включені в саму Угоду про партнерство та співробітництво [5]. Можна констатувати,

що метою Угоди була скоріше саме адаптація української економіки до європейських стандартів.

Хоча Україна за рівнем ринкового розвитку суттєво поступалася Австрії, застосований до неї механізм гармонізації через ГАТТ був подібним до австрійського. Однак, діяв цей механізм в Україні вкрай повільно. Так, Спільна стратегія ЄС щодо України, схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 року [6], за багатьма положеннями фактично повторювала Угоду 1994 року, що свідчить про недостатній прогрес за встановленими нею зобов'язаннями. Те саме можна сказати і про План дій Україна-ЄС від 12 грудня 2005 року. Загальні формулювання плану на кшталт «подальший прогрес у розвитку», «розвивати внутрішній ринок» чи «вжити подальших заходів» [7] вказують на те, що внутрішній ринок України лишався недостатньо розвинутим, а необхідні заходи вжиті не були. Ряд норм Плану прямо вказує на невиконання чи неповне виконання зобов'язань за Угодою про партнерство та співробітництво.

В 2009 році був прийнятий Порядок денний асоціації Україна-ЄС. Цей документ принципово відрізняється від попередніх тим, що він містить положення не тільки про гармонізацію законодавства України з право ЄС, а й про безпосередню імплементацію його, в тому числі, введення в право України елементів європейського *acquiscommunitaire* [8].

На абсолютно новий рівень відносини між Україною та ЄС вийшли 27 червня 2014 року із підписанням економічної частини Угоди про асоціацію [9]. Замість термінів таких як «зближення законодавств», «допомога в побудові ринкової економіки», тощо, які застосовувалися у попередніх домовленостях, Угода про асоціацію говорить про гармонізацію законодавства України з правом ЄС, імплементацію як положень права ЄС, так і певних міжнародних договорів, якими встановлено діючі у ЄС стандарти, зближення, гармонізацію та

імплементацію політик, а також введення в право України елементів *acquiscommunitaire* Євросоюзу. З точки зору економічної інтеграції, ключовою є стаття 25 Угоди, відповідно до якої «Сторони поступово будуть створювати зону вільної торгівлі протягом перехідного періоду у максимум 10 років, починаючи з дати набрання чинності цією Угодою». Згідно зі статтею 34, сторони зобов'язалися надавати товарам однакої національній правовий режим.

З підписанням Угоди Україна опинилася приблизно в тому ж стані зближення з ринком ЄС, в якому перебувала Австрія між 1972 роком після укладання угоди про вільну торгівлю з ЄС та 1977 роком коли було скасовано митні бар'єри між Європейським економічним співтовариством та Європейською асоціацією вільної торгівлі та утворено спільну зону вільної торгівлі. В перспективі підписання Угоди про асоціацію може поставити Україну на один рівень з державами-членами Європейського економічного простору з його чотирма відомими свободами [10, с. 529], тобто зробити Україну повноправним учасником спільного ринку ЄС.

Як уявляється, адаптація та гармонізація законодавства України з правом ЄС, а також імплементація елементів *acquiscommunitaire* в Україні може зайняти менше часу, ніж 17 років, які минули між підписанням Австрією угоди про зону вільної торгівлі з Європейськими Співтовариствами та моментом подання заявки на членство в ЄС. Це зумовлюється як іншими зовнішньополітичними обставинами, так і можливістю широкого використання досвіду європейських країн. Які ж саме елементи австрійського досвіду можуть бути використані Україною?

Уявляється, що першочерговим завданням є забезпечення ефективної дії Угоди про Асоціацію, причому це стосується як виконання її положень державою, так встановлення можливості використання норм Угоди для

регулювання правовідносин в Україні. Доцільно було б чітко встановити принцип прямої дії Угоди про Асоціацію. З огляду на австрійську практику необхідним уявляється не тільки ратифікувати Угоду шляхом прийняття відповідного закону про ратифікацію, але й роз'яснити змісти принципу прямої дії Угоди через постанову Пленуму Верховного Суду України.

Якщо розглядати інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС як системний процес, початковою точкою якого стало прийняття Плану дій Україна-ЄС, а кінцевою метою є повноцінне членство в ЄС, то основним напрямком роботи має стати максимально повне сприйняття всіх елементів *acquiscommunitaire*, імплементація яких є можливою в форматі договору про асоціацію, а також приведення законодавства України у відповідність до тих елементів *acquis*, які не можуть бути прямо імplementовані.

Розглядаючи австрійський досвід, необхідно згадати прийняту Австрією в 1987 році програму «Глобальний підхід», що передбачала одночасно багатостороннє співробітництво держави з кожною країною-учасницею ЄС, двостороннє технічне співробітництво між країною та Європейськими Співтовариствами та односторонню за власною ініціативою гармонізацію законодавства з правом ЄС. У випадку України механізмом для двосторонньої взаємодії Україна-ЄС стає Рада Асоціації. Водночас, необхідно налагодити постійні контакти та переговори з кожною державою, яка входить до ЄС, а в першу чергу з «великими» державами, які мають найбільшу кількість голосів в Європейському Парламенті та Європейській Комісії, а також тими країнами, з якими межує Україна, та які здатні стати «адвокатами» України в Союзі.

Якщо ж говорити про суто правові аспекти забезпечення гармонізації законодавства України з правом ЄС, то така гармонізація повинна відбува-

тися не просто шляхом виконання Угоди про Асоціацію, але й в односторонньому ініціативному порядку. На міжнародному рівні існує можливість прийняття стандартів ЄС шляхом підписання тих міжнародних договорів, де містяться такі стандарти, але які не є частиною права ЄС. На національному рівні необхідна законотвора та адміністративна робота з запровадження політик, які відповідали аналогічним політикам ЄС.

Як уявляється, найбільш очевидним кроком на міжнародному рівні має стати приєднання України до Європейської конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами [11]. Інтеграція Австрійської Республіки до митного простору Європейського Союзу почалася саме з підписанням вказаної Конвенції. Ніщо не заважає Україні стати її стороною, адже Конвенція була підписана між ЄЕС та кожною країною Європейської асоціації вільної торгівлі окремо, тобто є звичайним міжнародним договором та не вимагає участі України у ЄАВТ. Підписання Конвенції дозволить уніфікувати митне регулювання в Україні та ЄС, зокрема, використовувати на українських митницях Єдиний адміністративний документ європейського зразку. В свою чергу, це спростить митне оформлення як при експорті та імпорту, так і при транзиті європейських товарів через митну територію України та наблизить митну політику України до політики ЄС.

Що стосується приведення ринкового законодавства та політик України до відповідних норм права та політик Європейського Союзу, то можна виділити декілька можливих напрямків використання австрійського досвіду.

Першим з таких напрямків, безумовно, є запровадження європейської аграрної політики. До 80% сільськогосподарської продукції України йде на експорт, в структурі експорту до ЄС сільськогосподарська продукція становить 30%. Отже не дивно, що обов'язок зближення сільськогос-

подарських політик передбачається Угодою про асоціацію між ЄС та Україною, в тому числі, щодо розвитку сільських територій, якості сільськогосподарської продукції, підвищення конкурентоспроможності аграрного сектору, обмінну знаннями та кращими практиками [9].

Стан української політики в галузі сільського господарства на теперішній час цілком можна порівняти з аналогічною політикою Австрії до вступу в ЄС, адже ця політика зумовлюється подібними міркуваннями. Хоча причини цього різні (в Австрії – несприятливі умови для ведення сільського господарства, в Україні – недостатній розвиток технічних та управлінських систем господарювання), результатом стає зниження конкурентоспроможності сільськогосподарських виробників та необхідність у високому державному субсидуванні аграрного сектору. Відповідно, в разі приєднання до спільних політик ЄС слід очікувати падіння доходів сільськогосподарських виробників. З метою пом'якшення таких негативних наслідків та підвищення конкурентоспроможності українського сільського господарства доцільно застосувати подібні до австрійських компенсаційні заходи, а саме, зменшення оподаткування сільського господарства, виплата компенсацій тим господарствам, що змушені припинити свою діяльність, здійснювати допомогу у переорієнтації сільськогосподарських виробництв.

Водночас, якщо говорити про експорт української сільськогосподарської продукції до країн ЄС, то необхідною умовою його зростання є наближення якості харчових продуктів до європейських стандартів. Окремі положення щодо цього містяться в Угоді про асоціацію (наприклад, статті 68 та 202), однак, в цілому, комплексний підхід до проблеми не застосовується. У зв'язку з цим виникає потреба у введенні в законодавство України *acquis* ЄС з даного питання. При цьому може бути використаний австрійський зразок за-

міни численних актів єдиним законом щодо безпеки харчової продукції, на підставі котрого розроблятимуться підзаконні акти з окремих технічних питань.

Розвиток сільськогосподарського виробництва тісно пов'язаний зі структурною політикою. Система екопунктів- елемент австрійської структурної політики, який може бути ефективно використаний Україною. З урахуванням несприятливого екологічного становища в значній частині України, а також того, що українська територія використовується для транзиту потужних транспортних потоків, розвиток екопунктів має сприяти покращенню загальної екологічної ситуації.

Угода про асоціацію України та ЄС містить вказівки на конкретні акти ЄС, що повинні бути імплементовані Україною в галузі регулювання конкуренції. З метою подальшого зближення політики ЄС та України у даній галузі, доцільно, за австрійським зразком, внести зміни до Закону України «Про захист економічної конкуренції» в частині визначення об'єктів регулювання. З урахуванням глобалізації міжнародної торгівлі, зростання іноземного інвестування та посилення ролі транснаціональних компаній, вкрай необхідним є введення в закон за яким для встановлення порушень правил конкуренції враховувалась би діяльність іноземних підприємств, що здійснюють діяльність в Україні, а також обіг суб'єктів господарювання за кордоном.

Безумовно цікавим є австрійський досвід соціального партнерства. Як уявляється, саме така модель була б сприятливою для України з її традиційно «сильним» суспільством та «слабкою» державою. Як вже відзначалося вище, австрійська політика соціального партнерства передбачає визнання органів громадянського суспільства не тільки як представників інтересів, але як рівноправних партнерів у законотворчості. Австрійська модель включає в себе Палату з підприємництва, Палату з пи-

тань праці, Конференцію президентів палат з сільського господарства, Австрійську спілку професійних союзів. Як уявляється, останні три можуть бути відтворені в Україні на базі існуючих професійних спілок, в той час як найбільш важливий з таких органів – Палата з підприємництва, має бути створений наново.

Нарешті, з урахуванням продовження та поглиблення європейської інтеграції, абсолютно необхідним уявляється створення державної установчої інституції, подібної до австрійської Європейської академії. Така інституція може бути створена на базі існуючих вищих навчальних закладів з державного управління, однак, має виконувати допоміжну функцію з перепідготовки працюючих чиновників та підготовки молодих спеціалістів. Проходження таких освітніх програм має стати умовою вступу до державної служби, а відповідні зміни мають бути внесені до закону «Про державну службу», «Про судоустрій та статус суддів», «Про міліцію» та інші законодавчі акти, що регулюють підготовку та визначають статус державних службовців.

Застосування досвіду Австрії в процесі євроінтеграції України можливе не тільки шляхом теоретичних досліджень, але й через конкретні механізми міждержавної взаємодії, встановлені двосторонніми угодами між державами. Важливою є позиція офіційного Відня, який завжди підтримував євроінтеграційні прагнення України, бачачи майбутнє України в єдиній родині європейських народів. Масив двосторонніх договорів, укла-

дених між Австрією та Україною, включає в себе чимало угод в економічній сфері. Серед найбільш помітних необхідно відзначити наступні.

В 1993 році між Україною та Австрійською Республікою була укладена Угода про двосторонні торговельно-економічні зв'язки [12]. Статтями 1-3 Угоди було запроваджено обов'язок сторін взаємодіяти у технічній та науково-технічній сфері, зокрема у розвитку промисловості та створенні екологічно безпечних об'єктів інфраструктури [12]. Угода створила загальні правові підстави для подальшого розвитку двосторонніх відносин в економічній галузі.

Співробітництво та обмін досвідом між державними органами України та державними органами Австрійської Республіки передбачається багатьма чинними міждержавними, міжурядовими та міжвідомчими договорами. В якості прикладу можна навести детально розписаний механізм взаємодії, запроваджений Угодою між Антимонопольним комітетом України та Федеральним конкурентним відомством Австрійської Республіки [13]. Подібні угоди уклалися і з інших питань ринкової взаємодії, в тому числі, щодо співробітництва у митних справах, сільського та лісового господарства, палива та енергетики, транспорту, тощо [14]. Наявність таких договірних механізмів створює достатні можливості для вивчення та застосування досвіду Австрійської Республіки щодо інтеграції до внутрішнього ринку ЄС не тільки на теоретичному, але й на практичному рівні.

#### Список використаних джерел

1. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 № 55-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/55-12>
2. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>

3. Вишняков О. К. Перспективи входження України до внутрішнього ринку Європейського Союзу та інтеграційне правове регулювання / О. К. Вишняков // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. - № 60. – С. 361

4. *Соглашение* между Союзом Советских Социалистических Республик и Европейским Экономическим сообществом и Европейским Сообществом по Атомной Энергии о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве от 18.12.1989 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.referent.ru/1/30347>

5. *Угода* про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_012)

6. *Спільна* стратегія Європейського Союзу щодо України від 11.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_492](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_492)

7. План дій Україна-Європейський Союз. Європейська політика сусідства від 12.02.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_693/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_693/page)

8. *Порядок* денний асоціації Україна-ЄС для підготовки та сприйняття імплементації Угоди про асоціацію від 23.11.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990/page](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page) Преамбула.

9. *Угода* про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом та його державами-членами з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://comeuroint.rada.gov.ua/comevoint/doccatalog/document?id=56219>

10. Вишняков О. К. Правові умови створення зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом / О. К. Вишняков // Актуальні проблеми держави і права. – 2005. – Вип. 25. – С. 529

11. *Конвенція* укладена між Європейською Економічною Співтовариствою та Республікою Австрія, Республікою Фінляндія, Республікою Ісландія, Королівством Норвегія, Королівством Швеція й Швейцарською Конфедерацією про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Офіційний вісник L 134/87, 22.05.1987, с. 2-77 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987\\_012](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/987_012)

12. *Угода* між Україною і Австрійською Республікою про двосторонні торговельно-економічні зв'язки від. 31.08.1993 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/040\\_499](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/040_499)

13. *Меморандум* про співробітництво у сфері конкурентної політики між Антимонопольним комітетом України та Федеральним конкурентним відомством Австрійської Республіки від 22.10.2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/040\\_035](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/040_035)

14. *Повний* перелік економічних угод між Україною та Австрійською Республікою див.: Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ukrexport.gov.ua/ukr/ugodi\\_z\\_ukrain/ukr/947.html](http://ukrexport.gov.ua/ukr/ugodi_z_ukrain/ukr/947.html)

**Рябошапченко А. А. Австрійський досвід інтеграції до Європейського Союзу в економічній сфері як приклад для України та економічне співробітництво між Україною та Австрійською Республікою: правові питання**

В статі розглядаються правові питання австрійського досвіду інтеграції до Європейського Союзу в економічній сфері як приклад для приведення ринкового законодавства та політик України до відповідних норм права та політик Європейського Союзу та економічне співробітництво між Україною та Австрійською Республікою.

**Ключові слова:** Австрійська Республіка, Європейський Союз, вступ до ЄС, інтеграція, економічне співробітництво, Україна та Австрійська Республіка.

**Рябошапченко А. А. Австрийский опыт интеграции в Европейский Союз в экономической сфере как пример для Украины и экономическое сотрудничество между Украиной и Австрийской Республикой: правовые вопросы**

В статье рассматриваются правовые вопросы австрийского опыта интеграции в Европейский Союз в экономической сфере как пример для приведения рыночного законодательства и политик Украины к соответствующим нормам права и политик Европейского Союза и экономическое сотрудничество между Украиной и Австрийской Республикой.

**Ключевые слова:** Австрийская Республика, Европейский Союз, вступление в ЕС, интеграция, экономическое сотрудничество, Украина и Австрийская Республика.

**Ryaboshapchenko A. The Austrian experience of integration into the European Union in the economic sphere as an example for Ukraine and economic cooperation between Ukraine and the Republic of Austria: legal issues**

The article deals with the legal issues of the Austrian experience of integration into the European Union in the economic sphere as an example to drive market legislation and policy of Ukraine to the relevant law and policies of the European Union and economic cooperation between Ukraine and the Republic of Austria.

**Key words:** Republic of Austria, the European Union, the accession to the EU, integration, economic cooperation, Ukraine and the Republic of Austria.

