

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Правовые проблемы определения исключительной компетенции Европейского Сообщества

*Бартенев С.А.**

На протяжении всей своей чуть более полувековой истории Европейское Сообщество, составляющее ныне наряду с Евроатомом первую опору Европейского Союза (далее – ЕС), постоянно расширяло свою компетенцию, превращаясь тем самым в комплексный многогранный механизм. Создание в 1992 г. второй и третьей опор привело к еще большему увеличению сложности внутренней структуры европейских интеграционных образований. «Учредительные акты Сообщества и Союза ... не давали четкого определения того, что именно относится к исключительному ведению интеграционных образований, а что является предметом совместной или конкурирующей компетенции»¹. Такое положение неминуемо привело к различным подходам при определении компетенции Европейского Сообщества в научной литературе, а также непростым спорам государств-членов и наднациональных органов, в которых Суд ЕС, выступая арбитром, зачастую был вынужден разрешать очень сложные политические проблемы, лавируя между необходимостью дальнейшего развития ЕС и негативной позиции отдельных стран-членов укреплению наднациональных тенденций у интеграционных образований и усилению их роли на политической карте Европы.

* Бартенев С.А. – аспирант кафедры Европейского права, МГИМО (У) МИД РФ.

¹ Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005. С. 49-50.

Анализируя действующие учредительные договоры, следует отметить, что они используют лишь термин «исключительная компетенция» (например, пункт 2 статьи 5 Договора об учреждении Европейского Сообщества), а термин «совместная компетенция» не употребляется. Причем, первый термин был введен в право ЕС Маастрихтским договором² для целей определения сферы действия принципа субсидиарности. Пунктом 2 статьи 5 предусматривается, что принцип субсидиарности действует «в областях, которые не подпадают *под исключительную компетенцию* [выделено мной – С.Б.]» Сообщества. Однако, объяснение этого термина и четкое указание на компетенцию, которая подпадает под него, не содержится в учредительных договорах.

На необходимость определения того, что входит в исключительную компетенцию ЕС, прежде всего обратила внимание Европейская Комиссия и пришла к следующему заключению: «Поскольку Договор не определяет термин «исключительная компетенция», а также не предусматривает списка сфер, входящих в нее, институты, прежде всего Комиссия, совместно определяют общий подход во избежание бесконечных споров по поводу исключительной и совместной компетенции...»³. Комиссия определила, что в случаях, если Договор налагает на Сообщество обязательство действовать, поскольку в этом вопросе Сообщество рассматривается как несущее полную ответственность за достижение конкретной цели, то такой вопрос подпадает под сферу действия исключительной компетенции Сообщества⁴. Другими словами, после того, как Сообщество «оккупировало вопрос», государства-члены больше не имеют право заключать договоры по этому вопросу». Представленную позицию поддерживает Дж. Штейнер⁵, А.Н. Анисимова⁶.

² Суд ЕС использовал в своей практике этот термин уже в 50-е годы. См. например: Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC. ECR 00001, par. 22; Case C-393/92 Gemeente Almelo (1994) ECR I-1477; По мнению Анисимовой Н.В. впервые он был «употреблен в 1975 г., в докладе Комиссии по вопросу создания Европейского Союза» [Commission's draft report on European Union 1975, supplement 5/75 – Bull. EC.] / Анисимова Н.В. Принцип субсидиарности в европейском праве: Дис. на соиск. степени канд. юр. наук: 12.00.10, М., 2005. С. 94.

³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of October 27, 1992 on the principle of subsidiarity (1992) 10 EC Bull p. 116.

⁴ Ibid, p.121.

⁵ Steiner J. Subsidiarity under the Maastricht Treaty. . Edited by David O'Keefe, Patrick M. Twomey. P. 57.

⁶ Анисимова Н.В. Принцип субсидиарности в европейском праве: Дис. на соиск. степени канд. юр. наук: 12.00.10, М., 2005. С. 88.

Оспаривая эту позицию, Т.С. Хатли⁷ и ряд других авторов⁸ справедливо сомневаются в возможности применения подобного рода рассуждений, поскольку в случае применения такой концепции (концепции конкурирующей компетенции) она стала бы лишь основанием изъятия у государств-членов компетенции по тому или иному вопросу. По нашему мнению, предлагая эту концепцию, Комиссия пытается, как можно больше расширить сферу исключительного ведения Европейского Сообщества, увеличив тем самым свою компетенцию, и ограничить сферу применения принципа субсидиарности. Несомненно, такой подход к определению исключительной компетенции, по нашему мнению, является неприемлемым. Нельзя полагаться в вопросе распределения компетенции на принцип «кто первый, тот и прав».

В теории не раз делались попытки определить исключительную, а также совместную компетенции, при этом каждый автор определял их по-разному⁹. Так, авторы Уайт и Дашвуд выделяют 8 сфер исключительной компетенции Европейского Сообщества¹⁰:

1) действия (как путем сближения законодательств государств-членов, так и другими способами), предусмотренные Договором [Договором об учреждении Европейского Сообщества – прим. С.Б.], в целях устранения барьеров свободе передвижения в рамках внутреннего рынка, как того требует статья 14 Договора об учреждении Европейского Сообщества;

2) имплементация правил о конкуренции, предусмотренных статьями 81, 82 Договора об учреждении Европейского Сообщества;

⁷ Hartley T.C. The foundation of European Community Law. 1994. P. 162-163.

⁸ См., например: Harrison V. Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty – Gobbledygook or Justifiable principle? / International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, Part 1, 1996. P. 431.

⁹ Wyatt and Dashwood's European Union Law. 2-nd edition. 2000. Sweet & Maxwell. London. P. 157-159; Andrew Beale and Roger Geary Subsidiarity comes of age? // New Law Journal. Vol. 144, No. 6630, Friday, January 7, 1994. London. P. 2-14; Jo Steiner, Lorna Woods and Christian Twigg-Flesner Textbook on European Community Law. Eighth Edition, Oxford University Press. 2003., P. 48; Toth A.G. Is subsidiarity justiciable?/European Law Review. Vol. 19., 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268; Европейское право. Учебник для вузов / под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М). 2001, С. 110; Право Европейского Союза: Учебник для вузов/ Под ред. С.Ю. Кашкина. – М. 2002. С. 157; Шеленкова Н.Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Из-во «НИМП», 2003. С. 299-300.

¹⁰ Wyatt and Dashwood's European Union Law. 4-nd edition. 2000. Sweet & Maxwell. London. P. 158-159.

- 3) совместная организация рынка сельскохозяйственной продукции;
- 4) сохранение рыбных ресурсов;
- 5) регулирование международного транспорта, а также так называемого каботажного, как это предусмотрено, соответственно, субпараграфами “a” и “b” статьи 71 (1);
- 6) общая торговая политика;
- 7) валютная политика (для государств, участвующих в зоне евро);
- 8) вопросы в отношении действий, которые должны быть предприняты в течение пятилетнего переходного периода согласно новому разделу VI «Визовая политика, предоставление убежища, иммиграционная политика и другие направления политики, связанные со свободным передвижением лиц».

Также эти авторы выделили ряд сфер, в которых должен применяться принцип субсидиарности:

- 1) улучшение функционирования внутреннего рынка (всё, что отличается от устранения барьеров свободе передвижения в рамках внутреннего рынка);
- 2) структурные действия в сфере сельского хозяйства и рыбной промышленности;
- 3) общие вопросы транспортной политики;
- 4) гармонизация законодательства в области интеллектуальной собственности и создания новых форм собственности;
- 5) трудоустройство и социальная политика;
- 6) экономическое и социальное единство;
- 7) исследования и технологическое развитие;
- 8) защита окружающей среды;
- 9) развитие продвинутого сотрудничества и другие.

Другие ученые определяют лишь четыре сферы исключительной компетенции Сообщества:

- 1) в тех случаях, когда такой вывод вытекает из договорных положений, из которых проистекает компетенция (общая торговая политика и общая политика в сфере рыболовства);
- 2) в тех случаях, когда такой вывод вытекает из характера мер, принятых институтами Сообщества (принцип “ERTA”¹¹);

¹¹ См. решение Суда ЕС по делу Case 22/70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities [1971], ECR 263 и др. последующие дела.

3) в случаях, когда внешняя компетенция вытекает из явной компетенции, указанной во внутреннем акте;

4) когда внутренняя компетенция может эффективно осуществляться только совместно с внешней компетенцией¹².

По мнению В. Харрисона, следует выделить лишь два основных критерия отнесения определенного вопроса к исключительной компетенции: 1) если согласно Договору четко предусматривается полная ответственность Сообщества за действия в данной сфере; 2) и если государства-члены безусловно потеряли свое право действовать¹³. В случае же сомнений при отнесении к исключительной или неисключительной компетенции следует исходить из приоритета неисключительной компетенции¹⁴.

Высказывается также мнение о том, что Сообщество обладает исключительной компетенцией только в отношении тех сфер, в которых оно обязано принимать меры¹⁵.

По мнению Н.Б. Шеленковой необходимо разделять происхождение компетенции Европейских Сообществ из первичного и вторичного права. Она полагает, что «первичное право создает исключительную компетенцию Европейских Сообществ при следующих предпосылках: 1) независимо от наличия правовых актов Европейского Сообщества государства-члены не располагают правом на самостоятельные действия; 2) имеет место договорно установленная обязанность Европейских Сообществ на осуществление определенных действий, отсутствие которых является основанием для подачи искового заявления в Суд Европейского Сообщества¹⁶. Выделение исключительной компетенции

¹² Macleod I., Hendry I.D., Hyett Stephen The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice, Oxford University Press. London, p. 56-61.

¹³ Harrison V. Subsidiarity in Article 3b of the EC Treaty – Gobbledygook or Justiciable principle? / International and Comparative Law Quarterly. Vol. 45, Part 1, 1996. P. 434.

¹⁴ Wyatt and Dashwood's European Union Law. 4-th edition. 2000. Sweet & Maxwell. London. P. 159; Европейское право. Учебник для вузов / под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001, С. 107; Toth A.G.A legal analysis of Subsidiarity // Legal Issues of the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keeffe, Patrick M. Twomey. Chancery Law Publishing. P. 38. Legal Issues of the Maastricht Treaty. Edited by David O'Keeffe, Patrick M. Twomey. Chancery Law Publishing. P. 75.

¹⁵ Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? Monitoring European Integration 4. A CEPR Annual Report, 1993, p. 17.

¹⁶ Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Из-во «НИМП», 2003. С. 299; Шеленкова Н.Б. Современные проблемы европейской интеграции. Дисс.

из вторичного права она связывает с доктриной «преемпции»¹⁷ и тем фактом, что издание правовых актов Европейского Сообщества может оказывать «блокирующее действие» на внутригосударственное право, когда содержащееся в них регулирование либо является полным, либо прямо налагает запрет на действия государств-членов¹⁸. Думается, что такое объяснение является наиболее удачным сложившейся ситуации. Однако, полностью не исключает разночтения, поскольку не дает возможности разрешить многие практические вопросы.

Исключительная компетенция Европейского Сообщества подразделяется профессором Л.М. Энтиным на четыре группы¹⁹: 1) полномочия, связанные с созданием «общего рынка», формированием Таможенного союза и приходом к единому внутреннему рынку стран Европейского Сообщества; 2) прерогативы, осуществляемые Европейским Сообществом в социальной сфере; 3) полномочия, связанные с созданием Экономического и Валютного союза; 4) полномочия по осуществлению мер, принимаемых в целях гармонизации национального законодательства.

По мнению же профессора С.Ю. Кашкина, предметы ведения Европейского Сообщества подразделяются на следующие группы: 1. Общий рынок. 2. Сферы политики. 3. Экономический и валютный союз. 4. Международные отношения. Помимо этого им отдельно выделяется дополнительная компетенция, включающая в себя подразумеваемые полномочия Европейского Сообщества и механизм продвинутого сотрудничества²⁰.

По мнению профессора А.Г. Тоса²¹ также необходимо проводить различия между совместной компетенцией Европейского Сообщества

на соиск. уч. ст. д-ра юр. наук по спец. 12.00.10. – М. 2006, С. 136.

¹⁷ Также высказывается точка зрения об использовании доктрины «преемпции» в рамках совместной компетенции. См. Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? Monitoring European Integration 4. A CEPR Annual report, 1993, p. 17.

¹⁸ Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право – М.: Из-во «НИМП», 2003. С. 299; Шеленкова Н.Б. Современные проблемы европейской интеграции. Дисс. на соиск. уч. ст. д-ра юр. наук по спец. 12.00.10. – М. 2006, С. С. 299-300.

¹⁹ Европейское право. Учебник для вузов / под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА*М), 2001, С. 110.

²⁰ Право Европейского Союза: Учебник для вузов/ Под ред. С.Ю. Кашкина. – М. 2002. С. 214-226. Введение в право Европейского Союза. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Кашкина С.Ю. – М.: Изд-во Эксмо, 2005, С. 130-133.

²¹ Toth A.G. Is subsidiarity justiciable?/European Law Review. Vol. 19., 1994. Sweet&Maxwell. London. P. 268.

ва и государств-членов и смешанной компетенцией. Последняя первоначально использовалась в сфере международного сотрудничества, предполагая включение в нее вопросов, относящихся частично как к компетенции Сообщества, так и к компетенции государств-членов. Поэтому эта компетенция государств-членов должна быть придана Сообществу, чтобы Сообщество и государства-члены действовали совместно. Совместная же компетенция изначально лежит в сфере компетенции Сообщества, но частично она может попадать и в сферу действий государств-членов, поскольку компетенция Сообщества носит исключительный, а не всеобъемлющий характер. Соответственно, в сфере совместной компетенции как Сообщество, так и государства-члены обладают правом регулировать эти отношения, но согласно ст. 3b не совместно. Концепция смешанной компетенции можно также найти в Договоре о Европейском Союзе, который устанавливает, что по вопросам внешней политики и безопасности (вторая опора) и сотрудничества полиций и судов в уголовно-правовой сфере (третья опора) государства-члены и Европейский Союз действуют совместно, т.е. в рамках смешанной компетенции.

Говорится и о так называемой «ползучей»²² компетенции Сообществ. Этот термин характеризует скорее не определенный вид компетенции интеграционных образований, а динамику их развития. Последнее связано с тем, что с момента создания Сообществ их компетенция постепенно расширялась, захватывая все новые и новые сферы общественной жизни. Такое расширение зачастую происходило каждый раз, когда принимался новый учредительный договор. Последнее даже привело к созданию термина «европеизация национальных правовых порядков»²³, характеризующего «процесс имплементации политики, проводимой Евросоюзом в целом»²⁴.

²² Bausili Anna Verges Bausili Anna Rethinking the methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments/ Jean Monnet Working Paper 9/02, New York University school of Law, New York, p. 4.; Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe. Edited by Bruno de Witte. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law. P. 45; Клемин А.В. Европейское право и Германия: Баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. с. 151.

²³ Клемин А.В. А.В. Европейское право и Германия: Баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. с. 156.

²⁴ Там же.

Такое разнообразие мнений показывает сложность и неоднозначность этого вопроса. Однако, важно заметить, что по мнению почти всех ученых достаточно сложно четко выделить исключительную компетенцию Европейского Сообщества, поэтому необходимо ее законодательно закрепить.

Однако, Суд ЕС избегает установления четких границ исключительной компетенции ЕС, что обуславливается, по нашему мнению, большой политической важностью и сложностью рассматриваемого вопроса²⁵. Тем не менее, уже в 50-е годы в деле № 30/59 *Limburg v High Authority of the ECSC* он подчеркнул, что «в рамках специальной сферы деятельности Сообщества, т.е. всего, что касается осуществления общих целей в рамках общего рынка институты [Сообщества] наделены исключительной компетенцией...»²⁶. Тем самым, Суд ЕС фактически закрепил термин «исключительная компетенция» в праве ЕС. И все-таки в этом деле не был решен вопрос о том какие сферы общественных отношений, какая именно компетенция подпадает под исключительное ведение ЕС.

В мнении 1/75 от 11 ноября 1975 г. Суд ЕС определил, что означает для государств-членов термин «исключительная компетенция», указав, что в ее рамках «осуществление совместной компетенции государств-членов по этому вопросу невозможно»²⁷. Несмотря на это, в указанных делах и в последующем Судом ЕС так и не был сформулирован четкий перечень компетенций, подпадающих под исключительное ведение Сообщества. А практика Суда ЕС и в ряде случаев действия Совета Европейского Союза способствовали постепенному расширению его компетенции.

Расширение компетенции Европейского Сообщества имело под собой несколько оснований. Это:

1) концепция внешнего сопровождения или параллелизма, разработанная Судом ЕС;

²⁵ См. статью бывшего Президента Суда Европейского Сообщества Лорда Малензе-Стюарт. *Lord Mackenzie-Stuart Assessment of the Expressed and Introduction to a Panel Discussion / Subsidiarity: The Challenge of Change*. Maastricht. The Netherlands. 1991. P. 39-57.

²⁶ Case 30/59 *Limburg v High Authority of the ECSC*. ECR 00001, par. 22; Case C-393/92 *Gemeente Almelo* (1994) ECR I-1477.

²⁷ Opinion of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. Avis 1/75. ECR 1355, p. 50.; См. также Case 804/79 *Commission v UK*. [1981], ECR 1045, par. 17-20.

2) подразумеваемая компетенция, являющаяся фактически расширительным толкованием правовых оснований принятия актов Сообщества Судом ЕС;

3) компетенция по сближению законодательств в соответствии со статьями 94 и 95²⁸;

4) компетенция по принятию мер для достижения целей Сообщества в рамках функционирования общего рынка в соответствии со статьей 308 (бывшая 235)²⁹;

5) компетенция в рамках пункта 2 статьи 18³⁰. Помимо этого выделяют также «фактическое наделение директив ненормированной юридической силой – большей чем предписано договором о ЕС»³¹.

Создание концепции внешнего сопровождения было начато Судом ЕС еще в 60-х годах. В известном деле 6/64 *Flaminio Costa v E.N.E.L.* были заложены основы данной концепции: «государства-члены ограничили в строго определенных областях свои суверенные права и тем самым создали совокупность правовых норм, обязывающих как лиц, находящихся под их юрисдикцией, так и их самих»³². А в деле 22-70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* концепция внешнего сопровождения была применена на практике. В этом деле, разрешая вопрос о возможности заключения международного договора, касающегося водителей международного дорожного сообщения, Суд ЕС сделал важный вывод: «...каждый раз, когда Сообщество с целью имплементации общей политики, предусмотренной Договором, принимает положения, закрепляющие

²⁸ Введена Единым Европейским актом 1986 г.

²⁹ Кашкин С.А. объединяет компетенцию Сообществ, предусмотренную статьями 18, 94, 95 и 308, в рамках подразумеваемых полномочий. См. *Право Европейского Союза: Учебник для вузов* / Под ред. С.Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2002. С. 214-217; Кашкин С.Ю. Введение в право Европейского Союза. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Кашкина С.Ю. – М.: Изд-во Эксмо, 2005, С. 130-133; Н.Б. Шеленкова считает, что компетенция в рамках ст. 308 Договора об учреждении Европейского Сообщества является потенциальной компетенцией Европейских Сообществ. См. Шеленкова Н.Б. *Современные проблемы европейской интеграции*. Дисс. на соиск. уч. ст. д-ра юр. наук по спец. 12.00.10. – М. 2006, С. 140.

³⁰ Введена Ниццским Договором.

³¹ Клемин А.В. *Европейское право и Германия: Баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство*. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. с. 152.

³² *Case 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L.* ECR 585; Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. докт. юрид. наук., проф. Л.М. Энтин. – М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 11-12.

общие правила, вне зависимости от того, в какой форме они приняты, государства-члены уже не обладают правом, действуя индивидуально или совместно, принимать на себя обязательства перед третьими странами, которые затрагивают такие правила [выделено мной – С.Б.]»³³. Такой вывод был основан на том, что «для определения в конкретном деле полномочий Сообщества заключать международный договор необходимо принимать во внимание все положения Договора [Договора об учреждении Европейского экономического сообщества – прим. С.Б.], а не только его отдельные положения. Такие полномочия вытекают не только из уполномочивания Договором – как например, в случае со статьями 113 и 114 в отношении тарифов и торговых соглашений, а также статьи 238, касающейся договоров об ассоциированном членстве – но и равно может вытекать из других положений Договора, а также из уже принятых институтами Сообщества мер в рамках таких положений»³⁴. В последующем подобный вывод был подтвержден в отношении общей торговой политики³⁵, а в дальнейшем и общей политики в области рыболовства.

В объединенном деле № 3,4 и 6-76 Cornelis Kramer and others Суд ЕС указал, что «статья 120 Договора о ЕЭС предполагает, что в международных отношениях Сообщество обладает возможностью возлагать на себя международные обязательства в рамках всех целей, определенных в части первой Договора. Такая компетенция проистекает не только, когда она прямо указывается в положениях Договора, но и равно может подразумеваться исходя из других положений Договора, акта присоединения и принятых институтами Сообщества мер в рамках таких положений [выделено мной – С.Б.]»³⁶. Подчеркивая, что внешняя компетенция может вытекать не только из положений учредительных договоров, но и актов вторичного права, т.е. регламентов, директив и др., Суд ЕС, тем самым, ввел новый источник внешней компетенции – вторичное право.

В следующем году Суд ЕС подвел итог, постановив, что: «всякий раз, когда право Сообщества предоставляет его институтам пол-

³³ Case 22-70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities. ECR 263, par. 17.

³⁴ Case 22-70 Commission of the European Communities v Council of the European Communities. ECR 263, par. 15-16.

³⁵ Opinion № 1/75 of the Court of 11 November 1975 given pursuant to Article 228 of the EEC Treaty. ECR 1355.

³⁶ Joined cases 3, 4 and 6-76 Cornelis Kramer and others. ECR 1976.

номочия в рамках внутренних отношений для достижения конкретной цели, Сообщество обладает компетенцией принимать международные обязательства, необходимые для достижения такой цели даже в случае отсутствия явного положения в этой связи [выделено мной – С.Б.]. Такая ситуация существует, в частности, во всех случаях, в которых внутренняя компетенция уже была реализована для того, чтобы принять меры, которые одобрены в рамках достижения общих политик... компетенция по принятию обязательств Сообществом перед третьими странами тем не менее проистекает из смысла положений Договора, учреждающих внутреннюю компетенцию, и в тех рамках, в которых участие Сообщества в международных соглашениях необходимо для достижения одной из целей Сообщества»³⁷. Тем самым была создана концепция внешнего сопровождения, которая «позволяет Сообществу участвовать в международных переговорах и заключать международные соглашения, если они являются как бы продолжением внутренних полномочий Сообщества»³⁸.

С изменением политической ситуации в начале 90-х и созданием Европейского Союза в 1992 г. Суд ЕС, как отметил Питер Л. Линдсет, вынес решения, «отражающие неожиданно узкое толкование компетенции Сообщества в двух главных сферах: свобода перемещения товаров и подразумеваемая компетенция Сообщества в международных вопросах»³⁹. Выражая мнение о присоединении к Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ) и Соглашению по коммерческим аспектам прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС), Суд ЕС признал, что Сообщество и государства-члены обладают совместной компетенцией в этом случае, несмотря на то, что Европейская Комиссия настаивала на своей исключительной компетенции по вопросу присоединения к Соглашению по коммерческим аспектам прав на интеллектуальную собственность (ТРИПС)⁴⁰.

³⁷ Opinion 1/76 of 26 April 1977 'Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels'. [1977], ECR 741.

³⁸ Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Л.М. Энтин. – 2-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2005. С. 49.

³⁹ Lindseth L. Peter Democratic Legitimacy and the Administrative Character of Supranationalism: The Example of the European Community // Columbia Law Review, Vol. 99, No. 3 (Apr., 1999). p. 711.

⁴⁰ См. Opinion 1/94 of the Court of 15 November 1994. Competence of the Community to conclude international agreements concerning services and the protection of intellectual property – Article 228 (6) of the EC Treaty. ECR 5267.

Непростым оказалось также решение вопроса о возможности присоединения ЕС к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. По этому вопросу Суд ЕС признал, что «при настоящем состоянии права ЕС Сообщество не обладает компетенцией, необходимой для присоединения к Конвенции...»⁴¹.

Компетенция Сообщества по сближению законодательств государств-членов вначале основывалась на статье 94 Договора о Европейском Экономическом Сообществе, которая предусматривала возможность принятия директив, целью которых является сближение национальных законодательств в рамках общего рынка. Единый Европейский акт ввел также статью 95, предусматривающую принятие директив, целью которых является сближение национальных законодательств уже в рамках внутреннего рынка. В своем решении по делу № C-376/98 Федеративной Республики Германия против Европейского Парламента и Совета ЕС⁴² Суд ЕС отметил, что «толкование этой статьи в значении наделения законодателя Сообщества общей компетенцией регулирования внутреннего рынка, будет не только противоречить очевидным положениям статей 3(с) и 7а Договора (нынешняя нумерация – статья 3 (1) с истатья 14), но также не будет соответствовать принципу, содержащемуся в статье 3 b Договора о ЕС (нынешняя нумерация – статья 5) [принцип subsidiarity – прим. С.Б.], в соответствии с которым компетенция Сообщества ограничена тем, что специально передано ему». Тем самым Суд ЕС отказал в возможности признания положений статьи 95 правовым основанием для принятия актов ЕС. Однако, в следующем параграфе этого же дела Суд ЕС оговорил, что «несмотря на это, ссылка на статью 100 а (в нынешней редакции статья 95 (1)) возможна, если целью является предотвращение появления в будущем препятствий торговле, являющихся результатом различий в развитии национального законодательства, причем появление таких препятствий должно быть вероятным и предлагаемые меры должны быть направлены на их устранение». Такая оговорка по мнению ряда авторов привела к размыванию пределов и случаев сближения национального законодательства⁴³ и стала од-

⁴¹ Суд Европейских сообществ. Решения и комментарии. - М.: МГИМО (У) МИД России, 2004. – Вып. 2., С. 111.

⁴² ECJ C-376/98 Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union. [2000], par. 2.

⁴³ См., например: Bausili Verges Anna Rethinking the methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments/ Jeaan Monnet Working Paper 9/02, New York University school of Law, New York, p. 4.

ной из основ возможности расширения компетенции Европейского Сообщества.

Другой основой расширения компетенции ЕС является, как справедливо подметил А.В. Клемин, «динамичная норма»⁴⁴ статьи 308 (статья 235 – старой редакции) Договора об учреждении Европейского Сообщества, предусматривающая возможность принятия мер в рамках целей Сообщества, необходимых для функционирования общего рынка. По мнению А.В. Баусили⁴⁵ положения этой статьи использовались почти в 700 случаях Советом ЕС для принятия актов ЕС.

Суд ЕС не раз рассматривал дела, касающиеся положений статьи 308, и выработал целый ряд требований к мерам, принимаемым в рамках этой статьи. Прежде всего, в деле № 22-70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* отметил, что положения рассматриваемой статьи не предусматривают какой-либо обязанности Сообщества в лице Совета ЕС по принятию таких мер, а указывают лишь на право⁴⁶. В деле № 45/86 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*⁴⁷ было указано, что положения статьи 308 могут использоваться только, если положения других статей учредительного договора не предоставляют адекватного правового основания для принятия необходимых мер. В деле № 8-73 *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH* Суд ЕС определил, что означает «необходимость для функционирования общего рынка», предоставив Совету ЕС самому решать этот вопрос⁴⁸. Однако в последующем Суд ЕС высказал противопо-

⁴⁴ Клемин А.В. Европейское право и Германия: Баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. с. 162.

⁴⁵ Bausili Verges Anna Rethinking the methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments/ Jaean Monnet Working Paper 9/02, New York University school of Law, New York, p. 4.

⁴⁶ Case 22-70 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* [1971], ECR 263, par. 95.

⁴⁷ Case 45/86 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities* [1987], ECR 1493, par 13; Case 242/87 *Commission of the European Communities v Council of the European Communities*. [1989], ECR 1425.par.6, 13; Jointed cases C-51/89, C90/89 and C94/89 *United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, French Republic and the Federal Republic of Germany v Council of the European Communities*. [1991], ECR 2757.

⁴⁸ Case 8-73 *Hauptzollamt Bremerhaven v Massey-Ferguson GmbH*. [1973], ECR 897, par 3.

ложную точку зрения, указав, что статья 308 «предназначена для того, чтобы восполнить отсутствие специально оговоренных или подразумеваемых полномочий у органов Сообщества... данное положение относится к институциональному порядку, основанному на принципе оговоренных компетенций, оно не может служить основанием для расширения компетенции Сообщества и вывода их за рамки Договора, в особенности в той части, где определяются задачи и деятельность Сообщества»⁴⁹.

В научной литературе⁵⁰ выражается достаточно обоснованная критика ряда случаев использования положений статьи 308 для расширения компетенции Сообщества. Тем не менее, стоит заметить, что в рамках этой статьи любые меры с момента создания Европейского Сообщества принимались только на основе принципа единогласия, что служит определенной легитимацией принимаемых мер. Более того можно предположить, что использование положений статьи 308 является реализацией Сообществом доктрины «преемпции», поскольку изначально Сообщество не обладало компетенцией по принятию мер, которые впоследствии с помощью статьи 308 стали подпадать под ее исключительную компетенцию.

В целом, следует отметить, что исключительная компетенция Европейского Сообщества не является четко определенной, поскольку четкое определение этого термина отсутствует в учредительных договорах, а также в судебной практике. Не способствует его прояснению и механизм закрепления компетенции ЕС, поскольку установление целей и сфер деятельности и их последующая детализация не имеет своим результатом четкий список областей общественной жизни, подпадающих под ответственность Сообщества. Более того в ходе исторического развития Суд ЕС постепенно расширил исключительную компетенцию Европейского сообщества путем расширительного толкования правовых оснований, используя тем самым концепцию подразумеваемой компетенции, а также предоставляя институтам Сообщества достаточно большую свободу в определении рамок ком-

⁴⁹ Суд Европейских сообществ. Решения и комментарии. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2004. – Вып. 2., С. 110.

⁵⁰ См. например: Bausili Verges Anna Ibid, p. 4-5; Steyger Elies Europe and its Memebers: Constitutional Approach. England, Dartmouth Publishing Company. 1995. p. 36-37; Клемин А.В. Европейское право и Германия: Баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань: Изд-во Казанск. ун-та, 2004. с. 145-154 и др.

петенции Сообщества в пределах компетенции по сближению национального законодательства и принятию мер, необходимых для функционирования общего рынка.

Все это не способствует планомерному поступательному развитию Европейского сообщества, а приводит к необходимости политического согласования и внесения изменений в учредительные договоры каждого этапа углубления европейской интеграции, и более того в ряде случаев приводит к политическим кризисам и правовым коллизиям. Поэтому определение, какая именно компетенция принадлежит Европейскому сообществу, носит жизненно важный характер для всего ЕС.

Legal Problems of Determining the Exclusive Competence of the European Community (Summary)

*Sergey A. Bartenev**

During its history the European Community comprising together with Euroatom the first pillar of the European Union constantly increased its powers thus forming a complex mechanism. The creation in 1992 of the second and the third pillars lead to further complication of the internal structure of the European integration formations. This lead to different approaches in determining the powers of the European Community among scholars and disputes between member-states and national bodies.

The author conducts a substantial analysis of the legal documents, writings of scholars and cases of the European Court in this respect. Thus he creates a full picture and gives a wide coverage of the topic concerned and also helps to look at the problem at different angles as many opposing views are analyzed and the author tries to find the common solution on which most of the scholars agree. The author comes to a conclusion that now it is very difficult to pinpoint the exclusive powers of the European Community and that this can be resolved by the adoption of the relevant laws. The European Court does not give a clear solution to this problem either. The author explains this fact by the political importance and the complexity of the question.

The main conclusion the author arrives to is that uncertainty in the amount of the exclusive powers of the European Community leads to the necessity of political coordination and amendment of incorporation documents of each level of European integration. This in turn sometimes leads to political crises and legal collisions. That is why determining the exact limits of exclusive powers of the European Community are vital for the European Union.

* Sergey A. Bartenev – postgraduate student at the Chair of the European Law, MGIMO-University MFA Russia.