

---

**С.А. Бартнев**

*аспирант кафедры Европейского права МГИМО (У) МИД РФ*

**М.Л. Энтин**

*доктор юридических наук, профессор,  
Директор Европейского Учебного института при МГИМО (У) МИД РФ*

## **ОСОБЕННОСТИ ЗАКРЕПЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В УЧРЕДИТЕЛЬНЫХ ДОГОВОРАХ**

---

**S. Bartnev**

**M. Entin**

### **THE SPECIFIC FEATURES OF CONSOLIDATING THE COMPETENCES OF THE EUROPEAN UNION IN CONSTITUENT TREATIES**

The authors scrutinize how the competence of the European Union (supranational competence) is fixed in the founding treaties. They assume that such assignation is implemented by invoking legal basis and by extensive use of teleological method. On the one hand, the introductory articles of each founding treaty set the main task of the particular community and determine the means of its accomplishment and the scope of community action. On

the other hand, all acts of EU institutions, including adoption of secondary legislation, are implemented by invoking legal basis. The authors conclude that the teleological method and legal basis are interconnected and interdependent. The former, being a primary way of assignation of the EU competence, specifies the latter. At the same time, the European Court of Justice interprets the legal basis using the teleological method.

---

За полувековую историю Европейский Союз (далее - ЕС) сумел превратиться в сильного политического игрока на международной арене и экономического гиганта, занимающего ведущее место в глобальной экономике. Объединяя уже 27 государств Европы, он бесспорно играет ключевую роль практически во всех важных вопросах международной жизни как на территории Европы, так и во всем мире.

Непрекращающиеся научные споры о природе европейской интеграции подчеркивают все возрастающий интерес к этому во многом уникальному объединению государств. В этой связи представляется актуальным рассмотрение вопроса о разграничении компетенции между ЕС и его государствами-членами. Поскольку именно от того, на каком уровне наднациональном или национальном принимается решение, зависит не только процедура его принятия, но и юридическая сила, вид правового акта, что соответственно приводит к различным правовым последствиям для регулируемых общественных отношений. В связи с этим, целью настоящей статьи является определение механизма закрепления компетенции ЕС и его особенностей.

Европейский Союз основывается на целом ряде учредительных договоров. Договор об учреждении Европейского сообщества (прежнее наименование - Договор об учреждении Европейского экономическо-

го сообщества) является основой функционирования Европейского Сообщества. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали (далее - ЕОУС) служил правовым фундаментом функционирования ЕОУС до 24 июля 2002 г. После этой даты в соответствии с Протоколом о финансовых последствиях истечения срока действия Договора о Европейском объединении угля и стали и Исследовательском фонде по углю и стали его правопреемником стало Европейское сообщество. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (далее - Евратом) закрепляет нормы, касающиеся Евратома. И, наконец, на основе Договора о Европейском Союзе был создан ЕС.

Все учредительные договоры содержат положения, закрепляющие компетенцию всего ЕС и образующих его сфер политик и соответствующих интеграционных объединений. Более того, Суд ЕС в Заключении № 1/94 четко определил, что «внутреннее законодательство, даже конституционное по природе, не может изменять разграничение международной компетенции между государствами-членами и Сообществом, как это предусмотрено в Договоре»<sup>1</sup>. Тем самым, можно сделать однозначный вывод, что именно учредительные договоры закрепляют компетенцию ЕС.

Однако для учредительных договоров не характерно закрепление разграничения компетенции ана-

---

<sup>1</sup> 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. par IV.

логично конституциям большинства федеративных государств<sup>2</sup>, т.е. путем фиксации списка предметов ведения<sup>3</sup>, указания на исключительную<sup>4</sup>, смешанную и иные виды компетенции. Авторы учредительных договоров в силу политических, экономических, правовых и иных причин использовали другой механизм.

По мнению Н.Б. Шеленковой, таким механизмом выступает телеологический метод<sup>5</sup>. Она считает, что «закрепление компетенции ЕС в учредительных договорах происходит через установление определенных целей и задач»<sup>6</sup>. Эта точка зрения поддерживается и рядом других ученых, которые считают, что именно телеологический метод служит механизмом закрепления компетенции ЕС.

Однако цели интеграционных образований определяются как в преамбулах учредительных договоров, так и самих текстах. Цели, провозглашаемые в преамбулах учредительных договоров, в отличие от целей, устанавливаемых в основном тексте договоров, носят декларативный характер и объясняют «мотивацию заключения данного договора»<sup>7</sup>. Они необходимы также для его телеологического толкования в соответствии с п. 1 ст. 31 Венской конвенции о праве международных договоров 1969г. Последнее непосредственно не влияет на закрепление полномочий ЕС, но тем не менее учитывается Судом ЕС при разрешении споров о компетенции. Тем самым можно сделать вывод, что основой телеологического метода закрепления компетенции ЕС могут являться только цели, предусмотренные в самих текстах учредительных договоров, но не цели, провозглашенные в их преамбулах. В качестве примера первых можно привести цели, предусмотренные ст. 3 Договора об учреждении ЕОУС. Примером вторых являются шесть целей, указанных в преамбуле этого же договора.

Другого мнения придерживается Элис Стейгер, которая полагает, что закрепленные в учредительных договорах цели Союза ЕС участвуют лишь в ограничении компетенции ЕС<sup>8</sup>. Они, по ее мнению, являются «первичными пределами регулятивных полномочий Сообщества». Развивая свою мысль, английский ученый подчеркивает: «Вторичные пределы следует искать в положениях конкретных статей Договора,

предоставляющих Сообществу регулятивные полномочия».

Её мнение поддерживают Коен Ленертс, Пит Ван Нуффель и Роберт Брей, которые считают, что «компетенция Сообщества часто выводится из конкретных положения Договора, толкуемых совместно с «целями Сообщества» или «требованиями общего рынка», закрепленными в ст. 3 Договора об учреждении Европейского сообщества»<sup>9</sup>.

В связи с этим С.Ю. Кашкин указывает, что «на основании перечня сфер предметной компетенции, содержащегося в ст. 3 и 4 [Договора об учреждении сообщества - прим. авт.], далее происходит установление конкретных вопросов ведения Сообщества. Источником соответствующих норм служит, главным образом, часть третья учредительного договора «Политика Сообщества»<sup>10</sup>. Более того, он вводит специальный термин - «нормы-цели», подчеркивая, что, «будучи закреплены в источниках первичного права, нормы-цели обладают высшей юридической силой в правовой системе Европейского Союза...Значение норм-целей в праве и политике Европейского Союза носит двойственный характер. С одной стороны, наличие юридически закрепленных целей (как общих, так и специальных) ограничивает рамки деятельности данной организации...», с другой стороны, могут «расширять сферу деятельности Европейского Союза»<sup>11</sup>.

И.Маклеод, И.Д. Хендри и С. Хетт занимают наиболее крайнюю позицию, считая, что «в действительности уполномочивающие положения разбросаны по всему Договору. Зачастую сложно определить точные пределы компетенции, и окончательное решение по этому вопросу принимается Судом ЕС»<sup>12</sup>.

Разночтения в вышеприведенных позициях основываются на различных ответах на вопрос - какие статьи учредительных договоров следует признавать закрепляющими компетенцию ЕС. По мнению одних авторов, установление целей, задач и сфер деятельности ЕС достаточно для закрепления компетенции ЕС, по мнению других - также необходимо наличие управомочивающей статьи (правового основания), которое уже окончательно устанавливает компетенцию институтов ЕС.

<sup>2</sup> См. Wilhelm Lehmann, Attribution of Powers and Dispute Resolution in Selected Federal Systems. Working Paper Constitutional Affairs Series. AFCO 103 EN. Luxembourg, European Parliament, 2002, P. III.

<sup>3</sup> В российской науке различают понятия «предметы ведения» и «компетенция». В зарубежных странах зачастую употребляется последний термин. См.: Миронов В.П. Конституционно-правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий в условиях российского федерализма. Дис. на соиск. уч. степ. канд. юр. наук Спец. 12.00.02. - Екатеринбург, 2004. - С. 20-38; Сравнительное конституционное право: Уч. Пособие / Отв.ред. Чиркин В.Е.. - М: Междунар. отношения, 2002. - С. 281. Хотя некоторые авторы различают эти термины и применительно к праву Европейского Союза: См. 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. 80; Введение в право Европейского Союза: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н., проф. Кашкина С.Ю. - М.: Изд-во Эксмо, 2005. - С. 93-145.

<sup>4</sup> Следует отметить, что термин «исключительная компетенция» упоминается при определении принципа субсидиарности в п. 2 ст. 5 Договора об учреждении Европейского сообщества.

<sup>5</sup> Телеология - с греч. telos, род. п. teleo - цель. О телеологическом методе см. также: Bausili Anna Verges. - Ibid. - P. 3; Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe? Monitoring European Integration 4. A CEPR Annual Report, 1993. - P. 16; 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. 701-712.

<sup>6</sup> Шеленкова Н.Б. Современные проблемы европейской интеграции. Дисс. на соиск. уч. ст. д-ра юр. наук по спец. 12.00.10. - М. 2006. - С. 134.

<sup>7</sup> Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. д.ю.н., проф. Энтин Л.М. - 2-е изд., пересмотр, и доп. - М.: Норма, 2005. - С. 37.

<sup>8</sup> Steyger Elies. Europe and its Members: Constitutional Approach. - England, Dartmouth Publishing Company, 1995 - P. 41.

<sup>9</sup> Robert Bray (editor), Koен Lenaerts and Piet van Nuffel. - Ibid. - P. 87.

<sup>10</sup> Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. - М. Юристъ, 2002. - С. 158.

<sup>11</sup> Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. - М. Юристъ, 2002. - С. 203.

<sup>12</sup> Macleod I., Hendry I.D., Hyett Stephen The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice, London. Oxford University Press. - P. 18.

*Теологический подход к закреплению компетенции ЕС*

Структура учредительных договоров основывается на провозглашении в первой главе общих целей и сфер деятельности интеграционного образования, а уже в последующих главах содержатся детальные положения, которые непосредственно устанавливают правовые нормы, регулирующие соответствующую сферу общественных отношений. К примеру, в ст.1 Договора об учреждении Евратома закрепляются цели этого интеграционного образования, а в следующей статье перечисляются восемь пунктов, определяющих основные сферы деятельности Евратома, конкретные положения о регулировании которых установлены в соответствующих главах второго раздела. В Договоре об учреждении Европейского сообщества цели закрепляются в ст. 2, сферы деятельности - в ст. 3, а третий раздел этого учредительного договора содержит уже конкретные нормы. Не является исключением и структура Договора о Европейском союзе. Статья 2 данного учредительного договора закрепляет пять целей создания Европейского Союза, которые получают детализацию в последующих разделах.

Подтверждение использования теологического подхода к закреплению компетенции ЕС можно найти в ст. 5 Договора об учреждении Европейского сообщества, в которой, наряду с закреплением принципа передачи компетенции, устанавливается, что «Сообщество действует в пределах компетенции, переданной ему настоящим Договором и поставленными перед ним целями» [выделено авт]. А в п. 1 ст. 7 этого же договора указывается, что «осуществление возложенных на Сообщество задач обеспечивается следующими институтами [выделено авт.]: Европейским парламентом, Советом, Комиссией, Судом, Счетной Палатой». В Договоре о Европейском Союзе эти положения находят отражения в следующих нормах: «В Союзе действует единая институциональная структура, которая должна обеспечивать согласованность и преемственность деятельности, осуществляемой для достижения его целей, с соблюдением и опорой на достигнутый в Сообществе уровень интеграции» (абзац 1 ст. 3); «Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд и Счетная палата осуществляют свои полномочия в соответствии с условиями и согласно целям, предусмотренным, с одной стороны, положениями Договоров об учреждении Европейских сообществ, и последующих Договоров и Актов, внесших в них изменения и дополнения, с другой - иными положениями настоящего Договора» (ст. 5). Также в последнем абзаце ст. 2 указывается, что «Цели Союза достигаются таким образом, как это предусмотрено настоящим Договором и в соответствии с установленными им условиями и сроками, при соблюдении принципа субсидиарности, как он определен в ст. 5 Договора об учреждении Европейского сообщества».

При этом, анализируя содержательную сторону провозглашаемых целей, а также их историческое появление и/или перемещение из преамбулы в текст основного договора, можно сделать вывод, что их включение или новая редакция обуславливаются конкретной исторической обстановкой и стоящими полити-

ческими задачами. Наиболее ярким примером является включение в преамбулу Нишского договора, указания на то, что последний подписывается с целью «завершить начатый Амстердамским договором процесс приготовления институтов ЕС к функционированию в расширенном составе ЕС». Другим примером является положения абзаца 3 ст. 2 Договора о ЕС, провозглашающего в качестве цели ЕС «усиление защиты прав и интересов граждан государств-членов ЕС путем введения гражданства ЕС» и включение новой части в Договор об учреждении Европейского сообщества «Гражданство Союза» (ч. 2).

Однако цели и сферы деятельности зачастую носят достаточно общий характер. Например, цель, согласно которой «Сообщество призвано содействовать повсеместно гармоничному, сбалансированному и устойчивому развитию экономической деятельности...» (ст. 2 Договора об учреждении Европейского сообщества), или цель «усилить защиту прав и интересов граждан государств-членов посредством введения гражданства Союза» (ст. 2 Договора о ЕС). Тоже можно сказать и о сферах деятельности: «экономическое и социальное сплочение» (пункт к ст. 3 Договора об учреждении Европейского сообщества) или сфера деятельности Евратома - «развивать исследовательскую работу и распространять технические знания» (п. а ст. 2 Договора о Евратоме). В связи с этим, руководствуясь лишь теологическим подходом, практически невозможно определить четкие границы компетенции ЕС. Поэтому телеологический метод не следует возводить в ранг единственного метода разграничения компетенции между ЕС и государствами-членами.

*Правовое основание как способ закрепления компетенции ЕС*

Все учредительные договоры предусматривают право институтов ЕС издавать нормативно - правовые акты, обязательные для государств-членов. В рамках первой опоры в соответствии со ст. 249 Договора об учреждении Европейского сообщества «для выполнения своих задач и в соответствии с условиями, предусмотренными настоящим Договором, Европейский Парламент совместно с Советом, Совет и Комиссия принимают регламенты, директивы и решения и дают рекомендации или заключения». Похожая норма предусматривается и ст. 161 Договора о Евратоме. В рамках второй опоры (сотрудничество в области общей внешней политики и политики в области безопасности и обороны) «Союз следует целям, изложенным в ст. 11, путем: определения принципов и основных ориентиров общей внешней политики и политики безопасности; принятия решений по общей стратегии; одобрения совместных действий; одобрения общих позиций...» (ст. 12 Договора о ЕС). Третья опора характеризуется принятием общих позиций, рамочных решений и решений (ст. 34 Договора о ЕС).

Все вышеперечисленные акты принимаются ЕС на основе и в соответствии с учредительными договорами. Причем при утверждении любого акта ЕС в его преамбуле институты ЕС обязаны указать правовое основание его принятия. Отсутствие или неправильный



выбор правового основания зачастую влечет признание акта ЕС недействительным.

Термин «правовое основание»<sup>13</sup> не употребляется в учредительных договорах, хотя подробно разбирается в научной литературе<sup>14</sup>. Он «используется в праве Сообщества для обозначения положения Договора (или других источников законодательных полномочий), в соответствии с которым принимается мера [Сообщества]»<sup>15</sup>. Обычно это выражается в указании номера статьи или статей соответствующего учредительного договора в начале преамбулы принимаемого акта, в соответствии с которой утверждается такой акт ЕС, а также ссылки на все мнения, предложения, рекомендации, которые необходимо получить для его утверждения. Например, в Преамбуле Регламента 1612/68 от 15 октября 1968 г. (с последующими изменениями и дополнениями) указывается: «принимая во внимание Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества и, в частности его ст. 49, основываясь на предложениях Европейской комиссии, учитывая мнение Европейского Парламента, принимая во внимание мнение Экономического и Социального Комитета...»<sup>16</sup>.

Требование об указании правового основания при принятии любого акта ЕС было закреплено уже в Договоре о ЕОУС. Статья 15 этого учредительного договора предусматривала: «Решения, рекомендации и мнения Высшего Органа должны содержать основания, на которых они приняты, и отсылку ко всем заключениям, которые должны быть получены». В Договоре об учреждении Европейского Экономического Сообщества в ст. 190 была зафиксирована подобная норма с уточнением о том, что отсылка должна быть не только к заключениям, но и «предложениям, которые должны быть получены в соответствии с Договором». А с принятием Договора о ЕС эта норма была дополнена также указанием на регламенты, директивы и решения, принятые совместно Европейским Парламентом и Советом, а не только Советом или Комиссией (статья G (62) Договора о ЕС), что было связано с введением процедуры совместного принятия актов Парламентом и Советом.

В рамках второй и третьей опор это требование косвенно закрепляется в ст. 5 Договора о ЕС, которая предусматривает: «Европейский парламент, Совет, Комиссия, Суд и Счетная палата осуществляют свои полномочия на условиях и в целях, предусмотренных, с одной стороны, положениями договоров, учреждающих Европейские сообщества, и последующих договоров и актов, которые внесли в них изменения или дополнения, с другой стороны, - иными положениями

настоящего Договора».

Значение правового основания, однако, конечно же не сводится к тому, что оно должно указываться в преамбуле любого акта ЕС. Правовое основание играет гораздо более существенную роль, которая заключается в конкретизации целей и сфер деятельности каждого интеграционного образования и тем самым является базой для принятия актов ЕС. Как уже упоминалось, каждой цели и сфере деятельности зачастую соответствует отдельная глава учредительного договора, в которой содержатся детализирующие положения, касающиеся этой цели и сферы деятельности. Именно эти положения определяют, какие действия должен предпринять ЕС.

К примеру, в ст. 2 Договора об учреждении Европейского сообщества в качестве цели ЕС закрепляется, что «Сообщество призвано содействовать ... улучшению качества окружающей среды...», а в ст. 3 этого же учредительного договора предусматривается сфера деятельности - политика в области окружающей среды. Детализирующие положения политики в области окружающей среды закрепляются в разделе XIX (бывший раздел XVI), который содержит три статьи (ст. 174 по 176).

Кроме того, путем закрепления в учредительных договорах возможности принятия по тому или иному вопросу лишь директивы, а не регламента, институты ЕС фактически ограничиваются в выборе применяемого законодательного инструмента, и их полномочия в определенной степени также лимитируются. Последнее, например, проявляется в сфере сближения законодательств государств-членов, в которой в соответствии со ст. 94 Договора об учреждении Европейского Сообщества институты ЕС могут принимать только директивы.

Подобным же образом происходит ограничение компетенции институтов ЕС путем закрепления конкретной процедуры принятия правового акта ЕС. В качестве примера можно привести положения ст. 42 Договора о ЕС, предусматривающие возможность передачи любых сфер деятельности (коммунаризации) в рамках третьей опоры (Сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере). Согласно этой статье, для осуществления коммунаризации требуется не только единогласное решение Совета ЕС, но и инициатива Комиссии или государства-члена, а также необходимо первоначально проконсультироваться с Европейским Парламентом.

Другим примером может служить ст. 59 Договора об учреждении Европейского сообщества, которая предусматривает, что «в тех случаях, когда под давлени-

<sup>13</sup> Используются различные переводы термина "legal basis" (англ.): «правовая основа» (Хатли Т.К. Основы права Европейского сообщества: Пер. с англ. - М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1998. - С. 120), «правовой базис» (Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. - М.: Юристъ, 2002. - С. 159), «управомочивающая норма» (Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. - М.: Юристъ, 2002. - С.158), «управомочивающая статья» (Введение в право Европейского Союза. Учебное пособие Под ред. д.ю.н., проф. Кашкина С.Ю. - М.: Изд-во Эксмо, 2005. - С. 125).

<sup>14</sup> См. например: Richardson Jeremy. European Union: Power and Policy-Making. Routledge, 2001. - P. 102; Hartley T.C The Foundations of European Community Law. OUP 1998. - P. 108-110.; Bradley, Kieran St. C The European Court and the Legal Basis of Community Legislation. European Law Review 13, 6 (December), 1988, p. 379-402; Emiliou Opening Pandora's Box: The Legal Basis of Community Measures Before the Court of Justice 1994, 19 E.L. Rev.; Tallberg Jonas. European Governance and Supranational Institutions: Making States Comply. Routledge, 2003. - P. 114-117; Macleod L, Hendry I.D., Hyett Stephen. The External Relations of the European Communities. A Manual of Law and Practice. London. Oxford University Press. - P. 10 и др.

<sup>15</sup> Hartley T.C The Foundations of European Community Law. OUP, 1998. - P. 108; Bausili Anna Verges. Ibid. - P. 3;

<sup>16</sup> Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community. OJ L 257, 19.10.1968. - P. 2-12.

нием исключительных обстоятельств движение капитала в третьи страны или из них вызывает или угрожает вызвать, серьезные затруднения в функционировании экономического и валютного союза, Совет, по предложению Комиссии и после консультаций с ЕЦБ, принимает квалифицированным большинством решение о защитных мерах в отношении третьих стран на период не более шести месяцев, если такие меры диктуются крайней необходимостью».

Вышеизложенное свидетельствует, что правовое основание участвует в закреплении компетенции ЕС, а также разграничении компетенции между институтами ЕС. В последнем случае, следует говорить о горизонтальном разграничении полномочий внутри ЕС.

В научной литературе роль правового основания оценивается по-разному. По мнению Коена Ленеркса<sup>17</sup> и Пита ван Нуффеля роль правового основания сводится к «1) определению компетенции Сообщества *ratione materiae*<sup>18</sup>, 2) определению способов осуществления этой компетенции, т.е., возможных законодательных инструментов и процедуре их принятия»<sup>19</sup>.

Похожее мнение высказывает С.Ю. Кашкин, указывая, что «часть третья Договора о ЕС одновременно служит источником уполномочивающих норм. В их гипотезе указывается конкретный вопрос общественной жизни, отнесенный к ведению Сообщества, а в диспозиции определяются соответствующие полномочия органов ЕС, а также порядок и формы их реализации»<sup>20</sup>.

По нашему мнению, правовые основания, содержащиеся в основном в части третьей Договора об учреждении Европейского сообщества, втором разделе Договора о Евратоме и разделах 5 и 6 Договора о ЕС, служат как закреплению компетенции интеграционного образования, так и определению процедуры и формы принятия акта ЕС в рамках этой компетенции. Однако в связи с этим наиболее важным вопросом является то, какое место и какую роль правовое основание занимает в механизме закреплении компетенции ЕС в контексте соотношения с телеологическим методом, и что в нём является первичным: телеологический метод или правовое основание.

Правовые основания в отличие от целей и сфер деятельности ЕС являются более конкретными положениями учредительных договоров. Однако, как показывает практика, их определенность не всегда достаточна для установления четких пределов компетенции ЕС. К примеру, в соответствии со ст. 94 (в старой нумерации - ст. 100) Договора об учреждении Европейского сообщества «Совет по предложению Комиссии и после консультации с Европейским Парламентом и Экономическим и социальным комитетом принимает единогласно директивы о сближении законодательных, регламентарных и административных

положений государств-членов, которые оказывают непосредственное воздействие на создание и функционирование общего рынка [выделено авт.]». Толкование правовых оснований, как и всех других положений учредительных договоров, осуществляется Судом ЕС. Часто именно от толкования правового основания зависят устанавливаемые им фактические пределы компетенции ЕС, что непосредственно влияет и на разграничение компетенции между государствами-членами и ЕС. Как показывает практика<sup>21</sup> Суда ЕС, толкование правовых оснований осуществляется в свете целей и сфер деятельности интеграционных образований.

В ряде случаев учредительные договоры напрямую в правовых основаниях опираются на цели и сферы деятельности. Наиболее ярким примером является положения ст. 308 (в старой нумерации - ст. 235) приведенного учредительного договора, которая предусматривает, что: «если в ходе функционирования общего рынка возникает необходимость в действиях Сообщества для достижения одной из его целей и если настоящий Договор не предусматривает необходимых полномочий для таких действий, Совет по предложению Комиссии и после консультаций с Европейским Парламентом принимает надлежащие меры на основе единогласия». Фактически данной статьей устанавливается, что компетенция ЕС в области общего рынка не ограничивается только той, которая указана в части 3 Договора об учреждении Европейского сообщества, т.е. правовыми основаниями, предусмотренными в этой части договора, а определяется целями и сферами деятельности ЕС.

Тем самым, основываясь на том, что толкование правовых оснований осуществляется Судом ЕС на основе целей и сфер деятельности, а также том факте, что в ряде случаев правовые основания напрямую опираются на цели и сферы деятельности, следует сделать вывод, что правовые основания в совокупности с целями и сферами деятельности ЕС участвуют в закреплении ЕС и разграничении компетенции между ЕС и государствами-членами. Причем, в механизме закреплении компетенции ЕС телеологический подход играют первостепенную роль по отношению к правовым основаниям. Иначе говоря, правовое основание занимает подчиненное место по отношению к телеологическому методу закреплении компетенции ЕС.

С функциональной точки зрения правовое основания, по нашему мнению, служит: 1) детализирующим инструментом определения компетенции ЕС; 2) процедурным требованием, закрепляющим, во-первых, законодательную процедуру (консультации, сотрудничества, совместного принятия и др.), во-вторых, правовую форму (регламент, директива, решение и др.) принятия акта ЕС.

Правовое основание является условием для приня-

<sup>17</sup> См. Lanaerts Koen. - The Principle of Subsidiarity and the Environment in the European Union: Keeping the Balance of Federalism//Fordham L.J. 846. -P. 867.

<sup>18</sup> Ввиду обстоятельств, связанных с предметом рассмотрения (лат.)

<sup>19</sup> Robert Bray (editor), Koen Lenaerts and Piet van Nuffel. - Ibid. - P. 88.

<sup>20</sup> См.: Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. Кашкина С.Ю. - М.: Юрист, 2002. - С. 158-159.

<sup>21</sup> См., например: Case 270/80 Polydor Limited and RSO Records Inc. v Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited [1982], ECR, 329; Case 242/87 Commission of the European Communities v Council of the European Communities. [1989], ECR 1425; Case C-137/00 The Queen v The Competition Commission, Secretary of State for Trade and Industry and The Director General of Fair Trading, ex parte Milk Marque Ltd and National Farmers' Union. [2003], ECR 7975.

тия актов ЕС, т.е. вторичного (производного) права ЕС<sup>22</sup>. Акт вторичного права ЕС также может содержать положения о разграничении компетенции между ЕС и государствами-членами в сфере, которая регулируется этим актом. К примеру, Регламент № 1/2003 «О применении правил конкуренции, предусмотренных ст. 81 и 82 Договора», принятый 16 декабря 2002 г. на основе правового основания, предусмотренного ст. 83 Договора об учреждении Европейского сообщества, закрепляет разграничение компетенции в сфере применения ст. 81 и 82 указанного учредительного договора между Комиссией - институтом ЕС и компетентными в области конкуренции органами государств-членов. Так, в ст. 4 указанного Регламента предусматривается, что «с целью применения ст. 81 и 82 Договора [Договора об учреждении Европейского сообщества], Комиссия обладает полномочиями, предусмотренными настоящим Регламентом», а в ст. 5 закрепляется, что «компетентные в области конкуренции органы государств-членов обладают полномочиями по применению статей 81 и 82 Договора в частных случаях. Для этой цели, действуя по своей инициативе или на основании жалобы, они могут принимать следующие решения:

- требующие прекращения нарушения;
- вводящие временные меры;
- принимающие обязательства;

налагающие штрафы, периодические платежи или любой другой вид взыскания в соответствии с их национальным законодательством...».

Тем самым, в данном случае можно наблюдать разграничение компетенции между институтами ЕС и органами государств-членов, уполномоченными в области права конкуренции, закрепляемое в акте вторичного права ЕС. Важно отметить, что в данном случае разграничению подвергается компетенция ЕС, а именно - компетенция Европейского сообщества, предусмотренная в статьях 81, 82 и 83 Договора об учреждении Европейского сообщества. Тем самым, происходит делегирование компетенции ЕС органам государств-членов, уполномоченным в области права конкуренции, закрепляемое в акте вторичного (производного) права ЕС.

В качестве другого примера можно привести положения Регламента No 2658/87 от 23 июля 1987 (с последующими изменениями), в котором в ст. 2 предусматривается, что «Комиссия на основе комбинированной номенклатуры утверждает Интегрированный таможенный тариф Европейских сообществ -здесь и далее

именуемый «ТАРИК»...», а в п. 3 ст. 5 указывается, что «Государства-члены могут вводить подразделы после субпозиций Комбинированной номенклатуры для национальных статистических целей ...»<sup>23</sup>. В данном случае также происходит предоставление определенных полномочий государствам-членам, закрепляемое в Регламенте - акте вторичного (производного) права ЕС.

Суммируя вышеприведенные рассуждения, следует отметить, что правовое основание в совокупности с целями и сферами деятельности ЕС закрепляет компетенцию ЕС. Однако правовое основание подлежит толкованию в соответствии с целями и сферами деятельности ЕС и именно от толкования правового основания зачастую зависят фактические пределы компетенции, устанавливаемые конкретным правовым основанием. В этом прослеживается тесная взаимосвязь и взаимозависимость правового основания и телеологического метода. В рамках этой взаимосвязи, цели и сферы деятельности ЕС превагируют над правовым основанием в механизме закрепления компетенции ЕС, поскольку, с одной стороны, являются первичным методом закрепления компетенции ЕС, а с другой стороны, с их помощью осуществляется толкование самих правовых оснований. В связи с этим роль правовых оснований следует определять, прежде всего, как конкретизацию целей и сфер деятельности ЕС.

Помимо этого, правовые основания устанавливаются, в какой именно правовой форме (регламенте, директиве, решении и др.) и в рамках какой законодательной процедуры (консультации, сотрудничества, совместного принятия и др.) должно осуществляться регулирование со стороны ЕС. В этом случае правовые основания осуществляют распределение компетенции между институтами ЕС, тем самым, выполняя функцию горизонтального распределения компетенции внутри интеграционных образований. Последнее свидетельствует о том, что в отличие от телеологического подхода, роль правового основания не сводится лишь к закреплению компетенции ЕС, оно также используется в горизонтальном распределении компетенции и установлении формального основания принятия актов вторичного (производного) права ЕС. При этом вторичное (производное) право ЕС также может содержать нормы, закрепляющие разграничение компетенции между ЕС и государствами-членами.

<sup>22</sup> О термине «вторичное (производное) право ЕС» см.: Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Энтина Л.М. - М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА - ИНФРАМ), 2000. - С. 46-48.

<sup>23</sup> Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (OJL 256, 7.9.1987, p 1-675)