

# ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

---

---

УДК 341.1(061.1ЄС)

**НЕБЕСЬКА М. С.,**

кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії і історії держави та права  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. РОЗМЕЖУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІЖ ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ І ДЕРЖАВАМИ-ЧЛЕНАМИ

**Анотація.** У статті охарактеризовано основні нормативно-правові акти Співтовариств і Європейського Союзу, які відображають компетенції Європейського Союзу. Визначено види компетенцій Європейського Союзу за Лісабонським договором 2007 р. і виокремлено позиції, які займали держави-члени на різних етапах існування Європейського Союзу стосовно розширення компетенцій ЄС. Охарактеризовано основні категорії компетенції Європейського Союзу: виключна компетенція, спільна компетенція, спеціальна компетенція, доповнююча компетенція.

**Ключові слова:** Європейський Союз, компетенція, Лісабонський договір, Співтовариства, категорія, держава, правові основи, норми права, джерела права, правова доктрина, правові акти, міжнародні організації, первинне право, європейська інтеграція.

**Постановка проблеми.** Для реалізації проголошених цілей Європейський Союз необхідно було наділити відповідною компетенцією. Слід зазначити, що на кожному етапі інтеграційного процесу відбувається досягнення балансу інтересів ЄС і держав-членів. Як наслідок, державно-правовий розвиток в рамках Європейського Союзу здійснюється на основі так званого компромісного суверенітету, який передбачає встановлення рівноваги між суверенітетом держав-членів і «суверенітетом» Європейського Союзу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанням дослідження виокремлення особливостей компетенції Європейського Союзу присвятили свої праці такі науковці, як І. Грицяк, В. Муравйов, О. Волощук, З. Балабаєва, О. Киричук, В. Копійка, О. Красівський, В. Стрельцов, В. Жбанков та ін.

**Метою статті** є визначення особливостей компетенції Європейського Союзу та розмежування компетенції між Європейським Союзом і державами-членами.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття «компетенція Європейського Союзу» відрізняється від поняття компетенції держав. Компетенція держави стосується всіх сфер суспільного життя, а компетенція Європейського Союзу має частковий характер, не є повною, тобто не стосується чи стосується неповною мірою всіх сфер суспільного життя.

Компетенція ЄС – це сукупність прав і повноважень, необхідних для діяльності Союзу. Вони стосуються питань, що перебувають у віданні ЄС (предметна компетенція), і здатності Союзу впливати на вирішення питань предметної компетенції (регулююча компетенція). Різновидом регулюючої компетенції є юрисдикційна компетенція [9].

Компетенцію Європейського Союзу в теоретичному аспекті можна визначити як сукупність предметів відання, владних та інших повноважень із регулювання сфер суспільного життя, визначених і делегованих Союзом державами-членами в установчих документах, що мають за своєю природою міжнародно-правовий характер.

Компетенція Євросоюзу базується на праві ЄС і, як у більшості міжнародних міжурядових організацій, має функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об'єднання. Однак на відміну від міжнародних організацій, ЄС не має загальної або притаманної йому компетенції. Правові акти ЄС повинні мати власну правову основу (*bases juridiques*), визначену установчими договорами [10].

За своїм походженням компетенція Європейського Союзу – похідна, тобто держави-члени відмовляються від частини своїх суверенних прав на користь інституцій Європейського Союзу, формуючи компетенцію ЄС. Тому об'єм компетенції Європейського Союзу залежить від волі держав-членів, від їх бажання та готовності відмовитися від тих чи інших прав у регулюванні певних сфер суспільного життя чи їх частини на користь Європейського Союзу [1].

На різних етапах європейської інтеграції об'єм компетенції був різним. Перші європейські об'єднання (Європейське об'єднання вугілля й сталі, Євратом) мали дуже вузьку спеціальну компетенцію, що стосувалася лише окремих галузей промисловості. Зі створенням Європейського Економічного Співтовариства компетенція поступово почала поширюватися майже на всі сфери економіки [2]. Лише з початку 90-х років (з інтенсивним розвитком інтеграційних процесів на європейському континенті та створенням Європейського Союзу) компетенція так чи інакше поширюється практично на всі сфери суспільного життя.

Компетенція Європейського Співтовариства закріплена в Договорі про заснування Європейського Співтовариства, який визначає предмети відання й повноваження Європейського Співтовариства. Договір проводить розмежування між різними рівнями повноважень:

- національними (на рівні держав-членів);
- наднаціональними (на рівні Європейського Співтовариства).

У цьому разі слід розрізняти сферу компетенції різних рівнів: виключна компетенція ЄС (коли питання регулюються тільки на рівні Європейського Співтовариства), виключна компетенція держав-членів (коли питання регулюються лише державами-членами), спільна компетенція ЄС і держав-членів (коли питання регулюються як на рівні Європейського Співтовариства, так і на рівні держав-членів).

Беручи до уваги складну внутрішню організацію Європейського Союзу, його компетенцію слід аналізувати для кожної «опори» окремо, а також для кожної окремої галузі. Тобто слід відрізняти компетенцію, що стосується регулювання питань у межах Європейських Співтовариств, від компетенції, яка стосується проведення спільної зовнішньої політики й політики безпеки та співпраці у сфері юстиції й внутрішніх справ (компетенція Європейського Союзу) [3].

Компетенція Європейського Союзу є комплексним і неоднорідним явищем, адже її об'єм у різних сферах суттєво різниться. Тобто якщо одна сфера може більше регулюватись Європейським Союзом, то інші можуть знаходитись у виключній компетенції держави-члена.

Європейські Співтовариства та Європейський Союз діють у межах повноважень відповідних установчих договорів і керуються у своїй діяльності визначеними в договорах цілями. Для досягнення поставлених перед Співтовариством цілей діяльність Співтовариства включає різні види політики, тобто сфери діяльності. Сюди належить спільна торговельна, транспортна політика, зближення національних законодавств держав-членів до межі функціонування спільного ринку, політика в соціальній сфері, політика у сфері навколишнього середовища та ін. [3].

Масштаби діяльності Європейського Союзу в різних сферах регулювання прямо залежать від об'єму повноважень, закріплених за ним його установчим договором у конкретній сфері політики. Якщо сфера дії Співтовариства не є його винятковою компетенцією, то він діє на основі принципу субсидіарності. Тому якщо поставлене завдання, зважаючи на його масштаби й результати, не може бути належним чином виконане окремими державами-членами, а буде краще реалізоване Співтовариством, то саме воно займається виконанням такого завдання [4].

В якості правових джерел компетенції ЄС виступають його установчі документи, за допомогою яких держави-члени передали Європейському Союзу суверенні права з управління різноманітними сферами суспільного життя.

Єдиним безпосереднім джерелом компетенції Європейського Союзу є його первинне право – комплекс міжнародних договорів, що засно-

вують це об'єднання. У той же час розвиток компетенції Європейського Союзу може здійснюватися й без внесення поправок до установчих договорів. Ключову роль у цьому процесі відіграє Суд Європейських Співтовариств, який здійснює нормативне тлумачення первинного та вторинного права ЄС.

Про делеговане походження компетенції ЄС також нагадує Декларація про розмежування компетенції, схвалена урядами держав-членів під час підписання Лісабонського договору. У Декларації наголошується, що під час перегляду установчих документів ЄС держави-члени можуть прийняти рішення не тільки про збільшення компетенції ЄС, а й про її скорочення.

Під час визначення компетенції ЄС установчі документи не обмежуються перерахуванням її окремих сфер (сфер компетенції Союзу) і їх класифікацією за категоріями. У цих положеннях установлюються також особливі завдання інститутів Союзу стосовно конкретних проблем суспільного життя й тих, що впливають із них.

Норми установчих документів, що закріплюють подібні завдання й повноваження, в європейській правовій доктрині та судовій практиці Суду ЄС позначаються терміном «правові основи» (англ. Legal base; франц. Base juridique). Термін «база» покликаний підкреслити, що саме на основі цих норм, а не загальних положень про компетенції, інститути ЄС видають правові акти Союзу й інші документи, з яких складається вторинне право ЄС [5].

У рамках однієї й тієї ж сфери компетенції ЄС установчі документи нерідко утворюють низку правових баз із різними завданнями й відповідальними за їх реалізацію інститутами.

Головними джерелами резервних (додаткових) повноважень інститутів ЄС наразі є три статті ДФЕС (Договору про функціонування Європейського Союзу), які також є правовими базами для видання відповідного законодавства на європейському рівні:

– ст. 114 ДФЕС уповноважує законодавчі інститути ЄС вчиняти будь-які «заходи щодо зближення законодавчих, регуляторних і адміністративних положень держав-членів, які присвячені створенню чи функціонуванню внутрішнього ринку», тобто належать до функціонування єдиного економічного простору ЄС із вільним пересуванням товарів, осіб, послуг і капіталів;

– ст. 115 ДФЕС передбачає прийняття аналогічних заходів із питань, які виключені з попередньої статті, стосовно «податкових положень, положень про вільне пересування осіб і положень про права й інтереси найманих працівників»;

– ст. 352 ДФЕС, названа в доктрині «умовою гнучкості», дозволяє інститутам ЄС заповнити нестачу спеціальних повноважень у будь-яких сферах компетенції Союзу, зокрема й тих, що не належать до єдиного економічного простору ЄС [6].

У Договорі про Європейський Союз (далі – ДЄС) закріплені загальні положення про діяльність Союзу на міжнародній арені та спеціальні правила щодо спільної зовнішньої політики й політики безпеки ЄС, включаючи загальну політику безпеки й оборони (розділ V «Загальні положення про зовнішньополітичну діяльність Союзу та спеціальні положення про спільну зовнішню політику й політику безпеки») [7]. В інших питаннях регулювання компетенції ЄС здійснює ДФЕС. Саме ДФЕС згідно зі ст. 1 «організовує функціонування Союзу й визначає сфери, межі та порядок здійснення його компетенції» [8].

Компетенція ЄС відповідно до Ніщцького договору поширюється на такі напрями політики: торгова, сільськогосподарська, міграційна, транспортна, конкурентна, податкова, економічна, валютна, митна, промислова, соціальна, культурна політика, політика у сфері зайнятості й охорони здоров'я, економічного й соціального згуртування, захисту прав споживачів тощо.

Під час аналізу політики Європейського Союзу можна виділити три основних напрями («три опори»):

- економічний і валютний союз (ЕВС);
- спільна зовнішня політика та політика безпеки ЄС (СЗБП), в якій все більшої ваги набуває військовий складник – Європейська політика безпеки й оборони (ЄПБО);
- співпраця держав-членів у сфері внутрішніх справ і правосуддя [11].

В. Жбанков пропонує кілька підстав для виокремлення видів компетенції Європейського Союзу [12].

1. За співвідношенням компетенції Європейського Союзу з компетенцією держав-членів:

- виняткова компетенція (повноваження можуть здійснюватися виключно органами Союзу);
- спільна компетенція (повноваження можуть здійснюватися і Європейським Союзом, і державами-членами, але в разі прийняття Союзом нормативно-правового акта держави-члени не можуть видавати акт, який йому суперечить);
- компетенція здійснювати підтримуючу, координуючу й доповнюючу діяльність (Європейський Союз сприяє державам-членам у проведенні політики на національному рівні, але не може здійснювати гармонізації законодавства);

– залишкова компетенція, що надається державам-членам (формується за залишковим принципом, детально не конкретизується в установчих договорах).

2. За особливостями реалізації компетенції:

- компетенція, яка реалізується за типом міжнародної організації (узгодження волі держав-членів, необхідність одностайності для прийняття рішень, їх рівноправність і відсутність «жорстких» юридичних механізмів примусу);

– компетенція федеративного типу (наявність владних повноважень, можливість видавати нормативно-правові акти, прийняття рішень більшістю голосів, використання імперативного й диспозитивного методів регулювання суспільних відносин);

– компетенція перехідного типу, що поєднує в собі риси перших двох типів компетенції.

### 3. За спрямованістю регулювання:

– внутрішня;

– зовнішня.

Такий поділ є умовним. Окремі сфери внутрішньої політики передбачають зовнішню діяльність Союзу (освіта, професійна підготовка, молодь і спорт, культура, охорона здоров'я, захист споживачів, транс'європейські мережі, навколишнє середовище), а певні сфери повноважень установчі договори не відносять ані до внутрішньої, ані до зовнішньої діяльності (недискримінація й громадянство Союзу, асоціація з заморськими країнами й територіями, інституційне право ЄС).

Беручи до уваги вищевикладене та з урахуванням специфіки Європейського Союзу, можна виділити основні види компетенції Європейського Союзу.

Дорозуміла компетенція. Лісабонські договори про ЄС належать до тих небагатьох міжнародно-правових документів, в яких знайшла своє віддзеркалення дорозуміла компетенція, тобто така, яка не є явно вираженою, але наявність якої припускається для виконання цілей установчих договорів. Значному розширенню сфер дорозумілої компетенції сприяє доктрина паралельної компетенції. Засади цієї доктрини можна знайти у ст. 101.1 Договору про заснування Євратому [13], де сказано, що співтовариство може (у межах своїх повноважень і юрисдикції) брати на себе зобов'язання шляхом укладання угод або контрактів із третіми країнами, міжнародними організаціями чи громадянами третьої країни.

Паралельна компетенція. Суть доктрини паралельної компетенції зводиться до того, що ЄС може укласти міжнародні угоди в усіх сферах, в яких Союз має внутрішні законодавчі повноваження. Як вважає Т. Гартлі, її основу становить теорія дорозумілої компетенції [14]. Однак не всі дослідники поділяють цю точку зору. Не менш вагомим видається аргумент, відповідно до якого держави-члени не повинні порушувати внутрішнє законодавство ЄС у якійсь сфері, укладаючи міжнародні угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями.

Виключна компетенція означає, що коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, тільки об'єднання може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти, а держави-члени можуть самостійно здійснювати подібні дії, тільки якщо вони уповноважені на це Союзом або з метою втілення в життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЄС) [7].

Спільна компетенція з державами-членами означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухва-

лювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яка не належить до сфер виключної чи доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС) [8].

Як особливі категорії компетенції в проекті конституції були вказані координація Союзом економічної політики й політики зайнятості держав-членів, спільна зовнішня політика і політика безпеки (спеціальна компетенція) [15]. Щодо розширення компетенції Європейського Союзу йдеться про такі нові сфери, як космос (європейська космічна політика) і спорт. Проект конституції також розширював коло завдань Союзу в деяких інших, уже здійснюваних ним видах діяльності: захист населення від катастроф (цивільний захист), енергетика, туризм та ін.

Спеціальна компетенція. Європейський Союз не належить до тих об'єднань, назви яких спеціально згадуються в Лісабонських договорах. Ця компетенція стосується сфер, які хоча й визначені в установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної й доповнюючої компетенцій. Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості. Для здійснення такої координації Союз може ухвалювати головні орієнтири й інші заходи.

Доповнююча компетенція. Цей різновид компетенції є новою категорією, яка з'явилася в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено (ст. 2.5 ДФЄС) [8].

Аналіз більш ніж піввікової історії еволюції компетенції Європейського Союзу дозволяє сформулювати деякі тенденції її розвитку:

– поступова диференціація компетенції Європейського Союзу за рахунок установлення більш чітких критеріїв її розмежування з компетенцією держав-членів;

– демократизація та спрощення механізму реалізації компетенції Європейського Союзу. Скорочується кількість питань, щодо яких під час голосування в Раді держави-члени мають право вето, збільшується роль Парламенту в законодавчому процесі та його контрольні повноваження, підвищується роль національних парламентів у прийнятті рішень на рівні Союзу;

– розширення предметної компетенції Європейського Союзу, яке проявляється в поступовому збільшенні кількості питань у різних сферах суспільного життя, прямо віднесених до його відання установчими договорами [15].

**Висновки.** Таким чином, компетенція Європейського Союзу базується на нормативній основі права Європейського Союзу і (як у більшості міжнародних міжурядових організацій) має функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об'єднання. На відміну від міжнародних організацій, Європейський Союз не має загальної або при-

таманної йому компетенції. Наявний розподіл компетенції свідчить про те, що на сучасному етапі розвитку національні уряди європейських країн у рамках класичного уявлення про державний суверенітет забезпечують інтереси суспільства й успішно конкурують в економічній, політичній і соціальній сферах із США, Японією та Китаєм. Процес розмежування компетенції між Євросоюзом і державами-членами постійно триває. Наявні види компетенцій дають змогу здійснити їх аналіз і відзначити, що нині в Європі відбувається формування нової моделі суверенітету, в якій головні акценти робляться не на владі, а на управлінні, яке має складний багаторівневий характер, що дасть змогу впровадити в уже наявну систему функціонування більш ефективний механізм управління.

### *Література:*

1. Анакіна Т. Основи права Європейського Союзу : нормативні матеріали: (зі змінами, внесеними Лісабонським договором) / Т. Анакіна. – Х. : ФІНН, 2010. – 391 с.
2. Аракелян М. Право Європейського Союзу : [підр. для студ. вищих навч. закладів] / М. Маркелян, М. Василенко. – Одеса : Фенікс, 2012. – 390 с.
3. Базовий учебник по курсу «Право Европейского Союза» / Под ред. проф. С. Кашкина. – М., 2011.
4. Бесчастний В. Право Європейського Союзу : [навч. посіб.] / В. Бесчастний. – К. : Знання, 2010. – 366 с.
5. Бирюков М. Европейское право до и после Лиссабонского договора / М. Бирюков. – М. : Научная книга, 2010 – 240 с.
6. Макаруха З. Компетенція Європейського Союзу щодо забезпечення високого рівня безпеки громадян ЄС / З. Макаруха // Держава і право. – 2010. – № 47. – С. 548–554.
7. Договір про Європейський Союз : Договір, Міжнародний документ від 07.02.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
8. Договір про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eulaw.ru/treaties/tfeu>.
9. Марчук М. Право Європейського Союзу : [навч. посіб.] / М. Марчук. – Х. : ХНУВС, 2012. – 235 с.
10. Мещерякова О. Принцип ограниченного наделения компетенцией в праве Европейского Союза / О. Мещерякова // Правовая инициатива. – 2013. – № 7 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://49e.ru/ru/2013/7/2>.
11. Муравйов В. Види компетенції реформованого Європейського Союзу / В. Муравйов, І. Березовська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2009. – Вип. 37. – С. 53–57.
12. Жбанков В. Эволюция компетенции Европейского Союза и ее отражение в европейском праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Жбанков. – М., 2009. – 25 с.
13. Договір про заснування європейського співтовариства з атомної енергії : Договір, Міжнародний документ від 25.03.1957 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_027](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_027).



14. Право Європейського Союзу : [підручник] / за ред. В. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 520–527.
15. Савіовський М. Принцип субсидіарності в історії європейської політико-правової думки / М. Савіовський // Трипільська цивілізація. – 2012. – № 8. – С. 31–36.

**Небеская М. С. Особенности компетенции Европейского Союза. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и странами-членами**

**Аннотация.** В статье охарактеризованы основные нормативно-правовые акты Сообществ и Европейского Союза, которые отражают компетенцию Европейского Союза. Определены виды компетенций Европейского Союза согласно Лиссабонскому договору 2007 г. и выделены позиции, которые занимали государства-члены на различных этапах существования Европейского Союза относительно расширения компетенций ЕС. Охарактеризованы основные категории компетенции Европейского Союза: исключительная компетенция, совместная компетенция, специальная компетенция, дополняющая компетенция и другие.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, компетенция, Лиссабонский договор, Сообщества, категория, государство, правовые основы, нормы права, источники права, правовая доктрина, правовые акты, международные организации, первичное право, европейская интеграция.

**Nebeska M. Features of competence of the European Union. Distribution of powers between the European Union and the member states**

**Summary.** This article describes the basic regulations and legislation Community and the European Union, which generally reflect the competence of the European Union. Defined terms such as “EU competence” and “jurisdiction of the state” in different ways and made distinction established conceptual categories. Highlights direct function of the Court of European Communities, which provides regulatory interpretation of primary and secondary EU law. Analyzed the different stages of European integration and certain EU competence that existed throughout time. Formulated certain types of competencies of the European Union under the Lisbon Treaty of 2007 and singled positions occupied by the Member States at different stages of the enlargement of the European Union competence of the EU. Scientists analyzed viewpoint regarding grounds for separation kinds of competence of the European Union. The analysis of the main sources of additional powers to EU institutions, namely the Treaty of operation European Union, which refers to the legal framework of the relevant legislation at European level. Characterize and investigate the main categories of competence of the European Union: exclusive competence, shared competence, specialized competence, complementary competence, allowing indicate that at the present stage of the national governments of European countries within the classical notions of state sovereignty, ensuring the interests of society and successfully compete in the economic, political and social spheres with different states. Analyzed the history of the evolution of the competence of the European Union and sformulyuvani some tendencies of its development in the modern imagination.

**Key words:** European Union, competence, Lisbon Treaty, Community, category, state, law, principles of law, sources of law, legal doctrine, legal acts, international organizations, primary law, European integration.