
ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА PROBLEMS OF INTERNATIONAL LAW

Научная статья
УДК/UDC 341.161
DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-56-60

Признаки и классификация компетенции Европейского союза

А. М. Ибрагимов

Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация
ahmed63@yandex.ru

Аннотация. Признаки компетенции Европейского союза и ее классификация являются важнейшими показателями, характеризующими деятельность этого масштабного интеграционного объединения. В данной статье эти показатели рассмотрены достаточно подробно, в ней предложена, в частности, дополнительная доктринальная систематизация компетенции ЕС. В статье показано не только усиление централизации его компетенции, но и стремление ведущих государств-участников Союза извлекать для себя из этого политическую и другую выгоду. Такое негативное стремление, помноженное на антироссийский внешнеполитический курс, только углубляет системный кризис Европейского союза.

Ключевые слова: признаки, классификация, компетенция, Европейский союз, интеграция

Для цитирования: Ибрагимов А.М. Признаки и классификация компетенции Европейского союза // Юридический вестник ДГУ. 2022. Т. 44, № 4. С. 56–60. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-56-60

Original article

Signs and classification of the competence of the European Union

Akhmed M. Ibragimov

Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation
ahmed63@yandex.ru

Abstract. Signs of the competence of the European Union and her classification are the most important indicators characterizing the activities of this large-scale integration association. In this article, these indicators are considered in sufficient detail, in particular, an additional doctrinal systematization of the competence of the EU is proposed in it. The article shows not only the strengthening of the centralization of its competence, but also the desire of the leading member states of the Union to derive political and other benefits from this. Such a negative desire, multiplied by the anti-Russian foreign policy, only deepens the systemic crisis of the European Union.

Keywords: signs, classification, competence, European Union, integration

For citation: Ibragimov A. M. Signs and classification of the competence of the European Union. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2022, vol. 44, no. 4, pp. 56–60. DOI: 10.21779/2224-0241-2022-44-4-56-60 (In Russ.).

Находящаяся в фокусе пристального всеобщего внимания деятельность одного из крупнейших в мире межгосударственных интеграционных конфигураций – Европейского союза (ЕС) – осуществляется по широкому кругу вопросов объединительной повестки. Они включают в себя политические, экономические, социальные, гуманитарные, культурные и другие важные аспекты, представляющие общеевропейский интерес. Другими словами, такая деятельность многогранна. Она носит правомерный характер в том случае, если осу-

ществляется в соответствии с компетенцией ЕС. Функционирование ЕС в рамках реализации своей компетенции широко освещено в специальной юридической литературе [1, 2, 3], однако оставляет поле деятельности для важного дополнительного анализа некоторых аспектов этой компетенции применительно к ее признакам и классификации.

Для целей нашего анализа под компетенцией Европейского союза понимается общность предметов ведения (решаемых вопросов) и полномочий, в пределах которых функционирует данная конти-

ментальная интеграционная структура. Упомянутые предметы ведения ЕС суть вопросы или сферы общественной жизни, в отношении которых его институты и органы имеют право использовать свои полномочия, а именно: издавать нормативные правовые акты, обязательные к применению для субъектов права Европейского союза («твердое право»), а также создавать «мягкое право» Союза посредством формулирования рекомендаций, заключений и тому подобных рекомендательных актов.

Тем временем компетенция Европейского союза обладает несколькими основными признаками, которые выступают как условие констатации принадлежности компетенции некоторых важных свойств. Этих признаков всего три: 1) компетенция Союза – *властная*. В рамках права Европейского союза действуют принципы верховенства и прямого действия права ЕС, оно способно непосредственно порождать права и обязанности индивидов, государств-членов, а также других субъектов права ЕС; 2) компетенция Союза – *делегированная*. Весь объем полномочий Союза не присвоен им, не изъят у государств-членов, а передан ему этими государствами в соответствии с условиями учредительных договоров; 3) компетенция Союза обладает *универсальностью*, как общая правовая величина она распространяется на все или почти все сферы общественных отношений в рамках Европейского союза.

Разнообразие признаков компетенции под стать вариативности в классификации ее разновидностей. В качестве иллюстрации этого отметим, что *по виду* компетенция ЕС может быть *предметной* и *юрисдикционной*. Такая классификация опирается на положение о том, что компетенция организации проявляется в компетенции ее институтов и органов.

Предметная компетенция определяет круг вопросов, которые подлежат ведению Европейского союза, а юрисдикционная – юридическую силу нормативных актов ЕС по вопросам, входящим в предметную компетенцию Союза. К слову сказать, государства – члены ЕС не только установили компетенцию Союза, но и договорились о распределении ее между институтами и органами организации.

Далее констатируем, что согласно общепринятой систематизации международных объединений *по характеру компетенции* они могут быть организациями *общей* или *специальной* компетенции. Компетенция ЕС по своему характеру не является специальной, имея в виду решение только отдельных вопросов, – она общая, объединяющая все возможные вопросы, которые могут затрагивать разнообразные интересы государств Союза и собственно ЕС. Далее отметим, что *по направленности* регулирования [4, с. 8] компетенция ЕС идентифицируется как *внутренняя* и *внешняя*.

Внутренняя компетенция Европейского союза (ст. 26–197 Договора о функционировании Европейского союза) – это круг решаемых вопросов, в нормативно-правовой лексике чаще именуемый «предметами ведения», и полномочия Союза в сферах, которые складываются внутри его территории между субъектами права ЕС. К внутренней компетенции относятся: внутренний рынок; свободное передвижение товаров; сельское хозяйство и рыболовство; свободное передвижение лиц, услуг и капиталов; пространство свободы, безопасности и правосудия; транспорт; общие правила о конкуренции и некоторые другие составляющие.

Предметом внешней компетенции ЕС выступают урегулированные нормами европейского и международного права отношения Европейского союза с третьими странами, включая Россию, а также с международными межправительственными и неправительственными организациями. Эти отношения затрагивают внешнеполитическую деятельность Союза, общую торговую политику, сотрудничество с третьими странами и ограничительные меры в их отношении, гуманитарную помощь, а также общую внешнюю политику и политику безопасности.

Общая внешняя политика и политика безопасности ЕС представляет особый интерес для общественности и политических кругов в виду нередкого совершения институтами власти Европейского союза ошибочных шагов, идущих вразрез с их компетенцией в этой сфере. Так, в интервью популярному еженедельнику «Журнал дю диманш», состоявшемуся 23 октября 2022 г., бывший президент Франции Н. Саркози подверг резкой критике этот аспект деятельности Союза и заявил, что Европейская комиссия как административный орган Союза не имеет права высказываться о внешней политике и закупках вооружений, так как это не её прерогатива [5]. Более того, он четко дал понять, что Германия «повышает помощь для своей промышленности и потребителей» за счет Европейского союза [6]. Мир становится свидетелем того, как Германия обретает на континенте небывалую доселе потенцию и влияние, беспрепятственно используя финансовые ресурсы и широкие возможности Европейского союза.

Между тем, компетенция Европейского союза классифицируется еще и *по категориям*. Категории компетенции ЕС варьируются в зависимости от объема полномочий, которыми наделена эта организация, с одной стороны, и соотношения этих полномочий с теми правами, которые остаются у государств-членов, с другой стороны. Имеются три уровня категорий: *исключительная*, *совместная* и *вспомогательная*.

Государства-члены ЕС не имеют никаких полномочий в сферах жизни общества, отнесенных к исключительной компетенции Союза. В этом сегменте правовое регулирование осуществляют институты и органы ЕС. Согласно ст. 3 Договора

о функционировании Европейского союза этот сегмент охватывает: установление пошлин и единого таможенного тарифа; установление правил конкуренции в зоне единого внутреннего рынка ЕС; валютную политику; сохранение морских биоресурсов в рамках общей политики по рыболовству; общую торговую политику. Эти сферы, по сути, являются ключевыми для самоутверждения ЕС, их передача в его ведение лишает государства-члены значительной части их экономического суверенитета.

Вдобавок к этому к области исключительной компетенции Союза отнесено заключение международных соглашений по вопросам, вытекающим из реализации его внутривластной компетенции (что согласуется с сформулированной Судом ЕС в 1970-х гг. доктриной параллелизма) [7].

Коснемся совместной компетенции ЕС и государств-членов. В соответствии с п. 2 ст. 4 Договора о функционировании Европейского Союза сферы совместной компетенции включают хоть и менее важные, но значимые для общества вопросы. Это – внутренний рынок; социальная политика, применительно к аспектам, определенным в Договоре; экономическое, социальное и территориальное сплочение; сельское хозяйство и рыболовство, кроме сфер, отнесенных к исключительной компетенции ЕС; окружающая среда; защита потребителей; транспорт; трансевропейские сети; энергия; пространство свободы, безопасности и правосудия; общие проблемы безопасности в сфере здравоохранения.

Кроме того, к сферам совместной компетенции отнесены мероприятия в области науки, технологического развития, космоса в той мере, в которой они не мешают государствам-членам осуществлять собственную компетенцию, а также мероприятия по кооперации с развивающимися странами и оказанию гуманитарной помощи. Характерно, что в сферах совместной компетенции правом издавать законодательные и другие юридически обязательные акты обладают и Европейский союз, и отдельные государства-члены. Однако государства могут делать это лишь в том случае, если ЕС не воспользовался своей компетенцией или прекратил ее осуществление. В случае противоречия национального закона и правового акта ЕС по конкретному вопросу преимущественную силу имеет акт ЕС, что вытекает из принципа о верховенстве права ЕС над правом государств-участников.

Что касается сфер внешней компетенции, к коим причислены внешнеполитическая деятельность Союза, общая торговая политика, сотрудничество с третьими странами и применение в их отношении ограничительных мер, гуманитарная помощь, а также общая внешняя политика и политика безопасности, то подчеркнем, что они могут регулироваться государствами при условии, что Союз определяет условия, на которых государства коор-

динируют свою политику. Поэтому свои намерения о заключении международных договоров с третьими государствами государства-участники ЕС обязаны заранее согласовывать с Союзом, что значительно сужает их международную правосубъектность, которая уменьшается в такой ситуации, «как шагреневая кожа».

Как следует из статьи 5 Договора о Европейском союзе, любая компетенция, не предоставленная Союзу в договорах, принадлежит государствам-членам.

Специфична вспомогательная компетенция ЕС как своеобразная противоположность его исключительной компетенции. Важной особенностью вспомогательной компетенции является то, что она не имеет властного характера и распространяется на вопросы внутреннего ведения, такие как здравоохранение [8, с. 51], промышленность, культура, туризм, образование, профессиональное обучение, молодежь и спорт, гражданская оборона и административное сотрудничество [9]. Вспомогательная компетенция, представляющая собой, как было отмечено, своеобразную полярность исключительной компетенции, перекликается с мероприятиями в области науки, технологического развития, космоса в той мере, в которой они не мешают государствам-членам осуществлять собственную компетенцию, а также с мероприятиями по кооперации с развивающимися странами и оказанию гуманитарной помощи. На наш взгляд, эти мероприятия свидетельствуют о сохраняющихся значительных позициях государств-членов в противовес компетенции самого ЕС.

Кроме того, нормативно закреплена так называемая *дополнительная* компетенция ЕС. Она распространяется на: 1) подразумеваемые предметы ведения и полномочия; 2) на косвенное применение права ЕС и 3) на «продвинутое сотрудничество».

Подразумеваемые предметы ведения и полномочия означают право принимать решения, в том числе нормативные акты, по тем вопросам общественной жизни, которые прямо не отнесены к ведению ЕС учредительным договором, но имеют значение для реализации его целей и задач [10, р. 2]. Другими словами, если какой-либо вопрос не указан в гипотезе уполномочивающей нормы, институты ЕС все же могут принять решение, задействовав свои «подразумеваемые полномочия». О подразумеваемых полномочиях ЕС говорится, в частности, в ст. 21 Договора о функционировании Европейского союза. Согласно § 2 этой статьи, «если настоящий договор не предусмотрел необходимых полномочий», Союз, тем не менее, может издавать положения, призванные облегчить реализацию прав граждан Европейского союза на свободу передвижения и проживания в пределах всей территории ЕС, а также устанавливать меры

в отношении социального обеспечения и социальной защиты.

Косвенное применение права ЕС состоит в том, что положения права Сообществ, не имеющие прямого действия, должны учитываться национальными судами при применении и толковании национальных норм. Суд ЕС обязывает суды государств-членов толковать национальное право в духе европейского законодательства, даже если последнее не имеет прямого действия, но предусматривает появление толкуемых национальных правовых положений.

«Продвинутое сотрудничество» в рамках Европейского союза – это углубленная интеграция определенного числа государств-членов Европейского союза в какой-либо сфере с использованием институтов, процедур и механизмов Союза, открытое для всех остальных государств-членов Союза [11, с. 16]. Она открывает возможность для делегирования институтам ЕС новой компетенции со стороны части его государств-членов. Однако такое

делегирование, как и продвинутое сотрудничество в целом, должно осуществляться только при соблюдении руководящих принципов, предусмотренных Договором о Европейском союзе от 7 февраля 1992 г.

Таково наше авторское видение признаков и классификации компетенции Европейского союза. Наши суждения могут рассматриваться в качестве дополнения к различным научным трактовкам изученного нами здесь объекта исследования, и в этом смысле они поспособствуют полному и всестороннему изучению компетенции ЕС, которая в новых условиях стала реализовываться в антироссийском ключе. К слову сказать, текущий момент наглядно демонстрирует вредность такого подхода, так как прямым следствием его применения стал углубляющийся системный кризис Европейского союза. Думается, настало время менять этот подход.

Список источников

1. Право Европейского союза: учебник для вузов / А.Я. Капустин [и др.]. М.: Издательство Юрайт, 2022. 387 с.
2. *Кашкин С.Ю.* Право Европейского союза: учебник для вузов / С.Ю. Кашкин, П.А. Калинин, А.О. Четвериков; под ред. С.Ю. Кашкина. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2022. 386 с.
3. Право Европейского союза: в 2 частях. Ч. 2: учебник и практикум для вузов / А.Х. Абашидзе [и др.]; под ред. А. Х. Абашидзе, А. О. Иншаковой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Юрайт, 2022. 343 с.
4. *Жбанков В.А.* Эволюция компетенции Европейского союза и ее отражение в европейском праве: автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 2009.
5. Саркози обвинил ЕК в действиях за пределами мандата организации. URL: <https://vz.ru/> (дата обращения: 08.11.2022).
6. Саркози заявил, что ЕК действует за пределами мандата в подходе к кризису на Украине. URL: <http://www.gazeta.ru> (дата обращения: 08.11.2022).
7. Виды компетенции Европейского союза. URL: <https://law.wikireading.ru/hdw0YTxEq> (дата обращения: 08.11.2022).
8. *Тюменцев В.О.* История развития компетенции Европейского союза в сфере здравоохранения // Евразийский юридический журнал. 2022. № 1 (164).
9. EU Law and the balance of competences: A short guide and glossary. URL: <https://www.gov.uk/guidance/eu-law-and-the-balance-of-competences-a-short-guide-and-glossary>. Published 12 December 2012, pp. 1–2 (дата обращения: 25.11.2022).
10. *Conconi P., Hergelegiu C., Puccio L.* EU trade agreements: to mix or not to mix, what is the question. Bruxelles. May, 2020.
11. *Войников В.В.* Продвинутое сотрудничество в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС // Современная Европа. 2020. № 3.

References

1. Pravo Evropeiskogo soyuza: uchebnik dlya vuzov [Law of the European Union], a textbook for universities, A.Ya. Kapustin [et al.]. Moscow, Yurayt Publishing House, 2022. 387 p.
2. *Kashkin S. Yu.* Pravo Evropeiskogo soyuza: uchebnik dlya vuzov [Law of the European Union: a textbook for universities], S.Yu. Kashkin, P.A. Kalinichenko, A.O. Chetverikov; ed. S.Yu. Kashkina. 4th ed., reprint. and additional. Moscow, Yurayt Publishing House, 2022. 386 p.
3. Pravo Evropeiskogo soyuza: v 2 chastyakh. Ch. 2: uchebnik i praktikum dlya vuzov [Law of the European Union: in 2 parts. Part 2: textbook and workshop for universities], A.Kh. Abashidze [et al.]; edited by A. H. Abashidze, A. O. Inshakova. 3rd ed., reprint. and additional Moscow, Yurayt Publishing House, 2022. 343 p.
4. *Zhbankov V.A.* Evolyutsiya kompetentsii Evropeiskogo soyuza i ee otrazhenie v evropeiskom prave [The evolution of the competence of the European Union and its reflection in European law], Cand. Law sci. diss. Abstr. Moscow, 2009.

5. Sarkozy obvinil EK v deistviyakh za predelami mandata organizatsii [Sarkozy accused the EC of acting outside the organisation's mandate]. (In Russ.). Available at: <https://vz.ru/> (accessed 08.11.2022).

6. Sarkozy zayavil, chto EK deistvuet za predelami mandata v podkhode k krizisu na Ukraine [Sarkozy said that the EC is acting outside the mandate in its approach to the crisis in Ukraine]. (In Russ.). Available at: <http://www.gazeta.ru> (accessed 08.11.2022).

7. Vidy kompetentsii Evropeiskogo soyuza [Types of competence of the European Union]. (In Russ.). Available at: <https://law.wikireading.ru/hdw0YTxEq> (accessed 08.11.2022).

8. Tyumentsev V.O. Istoriya razvitiya kompetentsii Evropeiskogo soyuza v sfere zdavookhraneniya [The history of the development of the competence of the European Union in the field of healthcare], *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal [Eurasian Law Journal]*, 2022, no. 1 (164). (In Russ.).

9. EU Law and the balance of competences: A short guide and glossary. Available at: <https://www.gov.uk/guidance/eu-law-and-the-balance-of-competences-a-short-guide-and-glossary>. Published 12 December 2012, pp. 1–2 (accessed 25.11.2022).

10. Conconi P., Hergehelegiu C., Puccio L. EU trade agreements: to mix or not to mix, what is the question, Bruxelles, May, 2020.

11. Voinikov V.V. Prodvinutoe sotrudnichestvo v ramkakh prostranstva svobody, bezopasnosti i pravosudiya ES [Advanced cooperation within the framework of the space of freedom, security and justice of the EU], *Sovremennaya Evropa [Modern Europe]*, 2020, no. 3. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Ибрагимов Ахмед Муслимович, доцент кафедры конституционного и международного права Дагестанского государственного университета; кандидат юридических наук, доцент, г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: ahmed63@yandex.ru

Поступила в редакцию 10.11.2022 г.; одобрена после рецензирования 24.11.2022 г.; принята к публикации 25.11.2022 г.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Ibragimov Akhmed Muslimovich, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of Dagestan State University, Candidate of Law, Associate Professor, Makhachkala, Russian Federation. E-mail: ahmed63@yandex.ru

Received 10.11.2022; approved after reviewing 24.11.2022; accepted for publication 25.11.2022.