

важливо правильно ідентифікувати та оцінити податкові ризики внутрішньофірмових трансферів, що можна зробити, зокрема, на основі імовірнісного підходу до оцінки податкових ризиків. Здійснення подальших досліджень в цьому напрямку, зокрема щодо ризику донарахування митних платежів, механізмів податкового планування при внутрішньофірмових трансферах, схем мінімізації податкового ризику при перерозподілі прибутків у фінансовій системі ТНК, факторів та галузевого розрізу податкового ризику дозволило б отримати цікаві емпіричні результати та зробити більш ґрунтовні висновки.

1. Ван Хорн, Джеймс, К., Вахович, (мл.), Джон, М. Основы финансового менеджмента, 11-е издание.: Пер. с. англ. – М.: Издательский дом "Вильямс", 2005, 992 с.: ил. – Парал. тит. англ. 2. Дзюба П. В. Трансферне ціноутворення у фінансовій системі ТНК: Дис... канд. екон. наук: 08.05.01. – Київ, 2006. – 210 с. 3. Коупленд Том, Коллер Тим, Муррін Джек. Стоимость компаний: оценка и управление. – 2-изд., стер. – М.: ЗАО "Олимп-Бизнес", 2002. – 565с. 4. Крылов В. М. Трансферные цены: основные функции и проблемы // Финансы и кредит. – 2002. – № 7. – С. 20–23. 5. Ларюшина И. А. Использование трансферных цен в международном избежании и уклонении от налогов / Актуальные вопросы административного и финансового права: Сборник научных трудов. –

М.: МГИМО(У) МИД России, 2002. – 156 с. 6. Порач О. І. Особливості фінансової системи транснаціональних корпорацій. // Вісник університету. Міжнародні відносини. – Вип. 23. – К.: ВПЦ "Київський університет". – 2002. – С. 200–204. 7. Міжнародні фінанси / О. І. Порач, А. С. Філіпенко, Т. С. Шемет та ін.; за ред. О. І. Порача. – К.: Либідь, 2003. – 784 с. 8. Borkowski S. Transfer Pricing Advance Pricing Agreements: Current Status by Country // The International Tax Journal. – 2000. – № 2. – P. 1–16. 9. Emmanuel C. Income Shifting and International Transfer Pricing: A Three-Country Example // Abacus. – 1999. – № 3. – P.252–267. 10. Ernst & Young. 2007-2008 Global Transfer Pricing Survey: Global Transfer Pricing Trends, Practices, and Analyses – Washington, DC: Ernst and Young International. – 2007. 11. Ernst & Young. Global Transfer Pricing Survey: Practices, Perceptions and Trends in 22 Countries Plus Tax Authority Approaches in 44 Countries – Washington, DC: Ernst and Young International. – 2003. 12. Horst T. The Theory of Multinational Firm: Optimal Behavior under Different Tariff and Tax Rates // The Journal of Political Economy. – Vol. 79. – No. 5. – 1971. – P. 1059 – 1072. 13. Jacob J. Taxes and Transfer Pricing: Income Shifting and the Volume of Intrafirm Transfers // Journal of Accounting Research. – 1996. – № 2. – P.301–312. 14. Oyelere P., Emmanuel C. International Transfer Pricing and Income Shifting: Evidence from the UK // The European Accounting Review.–1998.– № 4.–P.623–635. 15. Transfer Pricing. UNCTAD Series on issues in international investment agreements / UNITED NATIONS. – New York and Geneva. – 1999. – 71 p.

Надійшла до редколегії 18.03.09

## СУЧАСНА СИСТЕМА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

В. Муравйов, д-р юрид. наук,  
І. Березовська, канд. юрид. наук

### ВИДИ КОМПЕТЕНЦІЇ РЕФОРМОВАНОГО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*Стаття присвячена аналізу теоретичних і практичних питань розподілу повноважень у реформованому Європейському союзі. Визначені основні нові сфери і види компетенції Союзу: внутрішня і зовнішня; визначена і дорожмила; виключна, спільна, доповнююча і спеціальна. Спеціальна увага приділена розгляду практики Суду ЄС стосовно встановлення правової основи і меж компетенції ЄС.*

*This article is devoted to analyses of theoretical and practical issues of the distribution of powers in the reformed European Union. There are determined main new spheres and types of the Union's competences: internal and external; express and implied; exclusive, shared, complementary and special. Special attention is paid to the consideration of the EU Court of Justice practice in the establishment of legal ground and limits of the EU powers.*

З підписанням Лісабонських договорів про Європейський союз (ДЄС) і функціонування Європейського союзу (ДФЄС) у 2007 р. [1] процеси європейської інтеграції отримали новий потужний імпульс для свого розвитку. Зміни, які були внесені Лісабонськими договорами до положень про компетенцію Європейського союзу (ЄС), створили передумови для посилення наднаціональних повноважень об'єднання. Вивчення цих новацій є актуальним завданням української науки європейського права.

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

Компетенція Євросоюзу базується на праві ЄС і, як у більшості міжнародних міжурядових організацій, носить функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об'єднання. Однак на відміну від класичних міжнародних організацій Союз не має загальної або притаманної йому компетенції, яка охоплює усі сфери діяльності організації. Правові акти ЄС повинні мати власну правову основу (*bases juridique*), визначену установчими договорами.

Установчі договори про ЄС окреслюють межі компетенції Союзу (принцип наділення повноваженнями) та засоби її реалізації (принципи субсидіарності і пропорційності) (ст. 5.1 ДЄС).

Принцип наділення повноваженнями (*d'attribution de competence*) означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, яку надали йому в Договорах держа-

ви-члени для досягнення цілей, встановлених Договорами (ст. 5.2 ДЄС). Межі повноважень ЄС мають поважатися як органами Союзу, так й державами-членами. Як підкреслив Суд ЄС, принцип наділення повноважень повинен поважатися як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності Співтовариства [2].

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу у Договорах, належить державам-членам (ст.ст. 4.1 та 5.2 ДЄС). На відміну від участі держав у міжнародних організаціях членство у Союзі веде до обмеження державами-членами своїх суверенних прав, частину яких вони передають ЄС.

З іншого боку, принцип наділення повноваженнями обмежує свободу дій ЄС. Це знаходить свій прояв у тому, що презумпція повноважень виходить від держав-членів. Євросоюз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Це можуть робити тільки держави-члени.

Принцип субсидіарності визначає правові рамки для реалізації компетенції Союзу. Суть принципу субсидіарності полягає у тому, що в сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді і настільки, наскільки цілі передбачених дій не можуть бути повною мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівні, проте, зважаючи на масштаби і наслідки передбачених дій, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу (ст. 5.3 ДЄС). З цього визначення випливає, що субсидіарність обмежена випадками, коли компетенція Союзу доповнює компетенцію держав-членів. Тобто субсидіарність означає доповнення.

Зміст принципу субсидіарності розкриває "Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності" (Протокол) [3]. Протокол передбачає покладання на Комісію зобов'язання проводити широкі консультації для врахування місцевих і регіональних проблем перед внесенням будь-яких законопроектів; включення до законопроектів пояснення їх відповідності принципам субсидіарності і пропорційності та надання супроводжувальних документів, у яких міститься обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акту Союзу, а також підтвердження необхідності його ухвалення на рівні ЄС; наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповідність принципу субсидіарності і направляти відповідальним за підготовку законопроекту своїх мотивованих висновків для врахування; надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності.

Принцип пропорційності є ще одним принципом, який визначає засоби реалізації компетенції Союзу. Він доповнює принцип субсидіарності. Згідно з принципом пропорційності зміст і форма дій Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договору (ст. 5.4 ДЄС). Йдеться про таке співвідношення цілей та засобів, в рамках якого обрані заходи мають відповідати або бути пропорційними закріпленому в Договорах цілям.

Для забезпечення контролю за такою відповідністю Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності містить однакові вимоги, коли йдеться про включення до законопроекту пояснень про його відповідність обом принципам і висновків про фінансові та юридичні наслідки його ухвалення на рівні Союзу. Інші способи контролю за дотриманням принципу пропорційності більш обмежені ніж у випадках застосування принципу субсидіарності. Національні парламенти мають право тільки знайомитись з законопроектом. Вони не можуть контролювати відповідність законопроекту принципу пропорційності шляхом направлення своїх висновків його розробникам, або звертаючись з позовом про порушення принципу до Суду ЄС. З таким позовом можуть звертатись тільки держави-члени.

Конкретизація принципів, які стосуються компетенції ЄС, здійснюється у розділах і окремих статтях установчих договорів. Кожна з статей визначає свою частину наданих повноважень і механізм їх реалізації. На практиці це проявляється у закріпленні в положеннях установчих договорів різних категорій компетенції, правових інструментів її реалізації і процедур їх ухвалення.

Сукупність питань, які знаходяться у віданні Союзу, можна поділити на внутрішні і зовнішні. Відповідним чином поділяється компетенція ЄС. Внутрішня компетенція надана Союзу для регулювання відносин на своїй території. Зовнішня компетенція необхідна для регулювання відносин з іншими суб'єктами міжнародного права.

Правові передумови для поділу компетенції Союзу на внутрішню і зовнішню закладені у установчих договорах. Переважна більшість сфер внутрішніх повноважень, підпорядковуються положенням Частини III "Внутрішня політика і діяльність Союзу" ст.ст. 26 – 197 ДФЄС. Сюди входять внутрішній ринок, простір свободи, безпеки і правосуддя, транспорт тощо. Сфери зовнішніх повноважень зосереджені у Розділі V "Загальні положення про зовнішню діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки" ст.ст. 21 – 46 ДЄС і Частині V "Зовнішня діяльність Союзу" ст.ст. 205 – 222 ДФЄС. До них віднесені

СЗППБ, СПБО, СТП, співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога, міжнародні угоди тощо.

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

Основними правовими інструментами реалізації внутрішньої компетенції є постанови, ухвалення яких передбачено у ст. 288 ДФЄС. До них відносяться регламенти директиви, рішення.

Зовнішня компетенція реалізується шляхом укладання міжнародних угод (ст. 216 ДФЄС).

Внутрішня і зовнішня компетенція Союзу можуть бути явно вираженою і дорозумілою. У свою чергу явно виражена і дорозуміла компетенція буває виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою і спеціальною.

Явно вираженою внутрішньою компетенцією ЄС наділений у таких сферах, як внутрішній ринок (ст.ст. 26 – 66 ДФЄС), простір свободи, безпеки і правосуддя ст.ст. (67 – 89), транспорт (ст.ст. 90 – 100), спільні правила конкуренції, оподаткування і зближення законодавства (ст.ст. 101 – 118), зайнятість (ст.ст. 145 – 150), соціальна політика (ст.ст. 151 – 161) тощо. Окрім статей ДФЄС вона базується й на інших актах ЄС.

Явно виражена зовнішня компетенція визначена у таких сферах, як СЗППБ (ст.ст. 21 – 46), СТП (ст.ст. 206 – 207), співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога (ст.ст. 208 – 214), обмежувальні заходи (ст. 215), міжнародні договори (ст.ст. 216 – 219) тощо.

Проте занадто спрощено було б вважати, що якщо в установчих договорах згадана якась сфера явно вираженої компетенції ЄС, то ніяких питань стосовно меж такої компетенції не повинно навіть виникати. Такий спрощений підхід не достатньо враховує рамковий характер установчих договорів, тобто того, що закріплені в цьому документі цілі, заходи та процедури повинні співвідноситися з передбаченими цими ж договорами умовами та правовими інструментами щодо реалізації відповідних повноважень, а також цінностями, цілями та принципами права ЄС. Тому простий перелік сфер компетенції може бути оманливим. Зате дуже важливою є роль Суду ЄС стосовно тлумачення положень права Союзу. Незважаючи на існування положень установчого договору, які чітко закріплюють повноваження ЄС щодо конкретних сфер внутрішньої та зовнішньої компетенції ЄС, встановити обсяг цих повноважень можливо тільки враховуючи відповідні рішення Суду ЄС. Наприклад, у сфері СТП Суд ЄС при визначенні питань компетенції брав до уваги відповідні положення установчого договору, нормотворчу практику, баланс між інститутами ЄС тощо [4, 5].

Лісабонські договори про ЄС відносяться до не багатьох 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.

Дорозуміла компетенція закріплена у ст. 352 ДФЄС (колишня ст. 308 Договору про заснування Європейського співтовариства), а також визначається в результаті практики Суду ЄС. В ній наголошується: "Якщо в межах напрямків політики, визначених у Договорах, виникає потреба у діях з боку Союзу з метою досягнення однієї з цілей, передбачених Договорами, і якщо останні не надали для цього необхідних повноважень, Рада, на

підставі одногосно прийнятого рішення, за пропозицією від Комісії та після схвалення Європейського парламенту, ухвалює необхідних пропозицій...". Ст. 352 надає широкі повноваження Європарламенту, оскільки для ухвалення відповідних постанов Радою необхідно отримати його схвалення.

Повноваження, надані на основі цієї статті, використовувались у сфері охорони навколишнього середовища, для підписання міжнародних угод про торгівлю і співробітництво, створення таких міжнародних організацій, як Європейський банк реконструкції та розвитку тощо. Однією з важливих передумов застосування цієї статті є відповідність ухвалених на її основі заходів положенням договору, що забороняють гармонізацію, або відносять те чи інше питання до сфери СЗППБ.

У доктрині права ЄС існує вузьке і широке тлумачення поняття дорозумілої компетенції. Згідно з вузьким тлумаченням наділення компетенцією передбачає існування іншої компетенції, яка є необхідною для існування першої. Широке тлумачення базується на тому, що визначення цілей і функцій передбачає існування будь-яких повноважень, необхідних для їх реалізації. Практика Суду ЄС схиляється до широкого тлумачення дорозумілої компетенції.

Значному розширенню сфер дорозумілої компетенції сприяє доктрина паралельної компетенції.

Засади цієї доктрини можна знайти у ст. 101.1 Договору про заснування Євратому, де сказано, що співтовариство може, у межах своїх повноважень та юрисдикції, брати на себе зобов'язання шляхом укладання угод або контрактів з третіми країнами, міжнародними організаціями або громадянами третьої країни. Треба зазначити, що аналогічне положення в Договорі про заснування ЄЕС, який був укладений одночасно з Договором про заснування Євратому, було відсутнє. Це могло б свідчити про те, що дане положення не стосується ЄС. Однак практика ЄС пішла по іншому шляху.

Суть доктрини паралельної компетенції зводиться до того, що ЄС може укладати міжнародні угоди у всіх сферах, в яких воно має внутрішні законодавчі повноваження.

Існує кілька точок зору стосовно походження доктрини паралельної компетенції. Як вважає Т.Гартлі, її основу становить теорія дорозумілої компетенції [6, 175]. Однак не всі дослідники поділяють цю точку зору.

Не менш вагомим виглядає аргумент, відповідно до якого держави-члени не повинні порушувати внутрішнє законодавство ЄС у якійсь сфері, укладаючи міжнародні угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями. Цей аргумент підкріплюється практикою Суду ЄС, відповідно до рішень якого у випадках укладання таких угод держава-член може порушувати також і ст. 10 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз – ст. 4.3 ДЄС) [7].

Окрім вищесказаного точка зору Т.Гартлі не враховує й те, що хоча в Договорі про заснування ЄС існувала ст. 308 (нині – ст. 352 ДФЄС), в якій знайшла свій відбиток дорозуміла компетенція, Суд ЄС у своїх рішеннях, де дається обґрунтування паралельної компетенції, далеко не завжди посилався на положення цієї статті.

Основи доктрини паралельної компетенції були викладені в рішенні у справі 22/70, *Commission v. Council* [1971], в якому Суд ЄС заявив, що ст. 210 Договору про заснування Європейського співтовариства (нині – ст. 47 ДЄС) "не тільки закріплює цивільну правоздатність Співтовариства, але й визнає (його – В.М.) міжнародну правосуб'єктність" [8].

Суд ЄС також визнав, що повноваження співтовариства у сфері зовнішніх зносин виникають не тільки з

явно виражених зобов'язань установчого договору, як у випадку з ст.ст. 113 та 114 (нині – ст. 207 ДФЄС) щодо угод з тарифів та торгівлі, а також ст. 228 (нині – ст. 217 ДФЄС) стосовно угод про асоціацію, але й можуть впливати з інших положень установчого договору та правових заходів, прийнятих в межах цих положень інститутами ЄС.

При цьому під іншими положеннями договору Суд мав на увазі ті, що передбачають, але не прямо, повноваження стосовно укладання міжнародних угод, а також акти про вступ до ЄС [4, 9].

В інших рішеннях Суд ЄС відніс до джерел визначення зовнішньої компетенції ЄС також зобов'язання та повноваження загального характеру, закріплені в праві ЄС [4]. Тобто це може означати, що компетенцію ЄС у сфері зовнішніх зносин можуть також визначати положення установчих договорів навіть при відсутності відповідних внутрішніх заходів. До сфер, в яких компетенція може визначатися таким чином, відносяться заходи, спрямовані на збереження ресурсів моря, правила конкуренції тощо.

Щодо зовнішніх повноважень співтовариства у таких галузях, як, наприклад, Спільна зовнішня політика і політика безпеки (СЗППБ), то, визначаючи їх, Суд ЄС спирається на положення ст. 308 (нині – ст. 352 ДФЄС) окремо або разом з іншими статтями Договору про заснування Європейського співтовариства.

Повноваження стосовно укладання міжнародних угод можуть виникати й з актів, ухвалених інститутами ЄС. До сфер дорозумілої компетенції у таких випадках Суд ЄС відніс соціальну політику, міжнародні автомобільні перевезення, рибальство.

З рішення Суду ЄС у справі *Commission v. Council* також випливає, що під заходами, які були ухвалені на основі положень установчих договорів інститутами ЄС, маються на увазі нормативно-правові акти, тобто регламенти та директиви. Як зазначив з цього приводу Суд ЄС "шоразу, коли Співтовариство з метою реалізації передбаченої договором спільної політики ухвалює положення, що встановлюють спільні правила, притому форма закріплення останніх не має значення, держави-члени позбавляються права шляхом індивідуальних або колективних дій у відносинах із третіми країнами приймати на себе зобов'язання, які впливають на ці правила. Як тільки і коли такі спільні правила з'являються, одне Співтовариство у своїх відносинах із третіми країнами має право приймати на себе та здійснювати договірні зобов'язання, котрі впливають на всю сферу застосування правил, що формують правову систему співтовариства.

Стосовно імплементації положень установчого договору система внутрішніх заходів Співтовариства не може таким чином бути відокремленою від тих, які відносяться до зовнішніх зносин".

Паралельна компетенція у сфері зовнішніх зносин може виникати не тільки тоді, коли ЄС потрібно реалізувати спільну політику, передбачену установчими договорами. У своєму рішенні в справах *Kramer* Суд ЄС прийшов до висновку, що паралельна договірна компетенція об'єднання може виникати й з цілої низки джерел права ЄС взятих разом [4].

Справа *Kramer* стосувалася порушення з боку голландських рибалок національних квот вилову риби. Такі квоти були встановлені на основі Конвенції з рибальства у Північно-Східній Атлантиці 1959 року. У запиті до Суду ЄС піднімалися питання щодо збереження за державами-членами Європейського економічного співтовариства компетенції щодо встановлення таких квот і відповідності таких дій нормам права об'єднання.

Розглянувши преюдиціальний запит Суд ЄС пришов до висновку, що положення Договору про заснування Європейського економічного співтовариства стосовно спільної сільськогосподарської політики як однієї з задач об'єднання (ст. 3д), спеціальні статі щодо цієї політики (ст.ст. 39-46), законодавчі акти стосовно політики у галузі рибальства (Регламент №2141/70 ЄЕС, що запроваджує спільну структурну політику для рибної промисловості та Регламент №2142/70 ЄЕС щодо спільної організації ринку рибної продукції), ст.102 Акта про приєднання Великої Британії 1972 р., яка надає Раді міністрів повноваження визначати умови рибальства з метою забезпечення захисту косяків риби та збереження біологічних ресурсів моря, створюють засади для повноважень співтовариства на внутрішньому рівні вдаватися до усяких правових заходів щодо збереження цих ресурсів.

Суд заявив, що як це явно впливає з ст. 102 Акту про приєднання, ст. 1 Регламенту №2141/70 ЄЕС і, більш того, із самої природи речей, законодавчі повноваження Співтовариства також розповсюджуються на рибальство у відкритому морі тією мірою, якою держави-члени мають аналогічні повноваження відповідно до міжнародного публічного права.

Таким чином, Суд ЄС, визначаючи паралельну договірну компетенцію Співтовариства, не обмежився тільки посиланням на нормативно-правові акти об'єднання, а додав до нього ще й Акт про приєднання, тобто міжнародну угоду між Співтовариством та державою (Великою Британією), яка вступила до ЄЕС, а також послався на саму природу речей, правда, без будь-якого пояснення того, що вона означає.

Практика Суду ЄС була врахована при підготовці Лісабонських договорів про ЄС.

Одним з найбільш конфліктних питань діяльності ЄС був розподіл компетенції між державами-членами і об'єднанням. У Лісабонських договорах про ЄС зроблена спроба однозначного вирішення цього питання. В них компетенцію поділяється на виключну, спільну, доповнюючу і спеціальну.

Виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, то тільки об'єднання може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення у життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЕС).

Виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції передачі повноважень Союзу державами-членами. У цих випадках значно обмежуються повноваження держав-членів діяти у такій сфері самостійно або колективно, оскільки вони вимушені реалізувати свої інтереси тільки за допомогою інститутів ЄС.

Правовими засадами виключної компетенції у сфері зовнішніх зносин є положення установчого договору або актів про вступ, положення внутрішніх законодавчих актів, випадки, пов'язані з обставинами, які вимагають одночасного використання внутрішніх та зовнішніх повноважень.

До сфер виключної компетенції віднесені: митний союз; встановлення правил конкуренції, які є необхідними для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика по відношенню до держав-членів, чиєю грошовою одиницею є євро; збереження морських біологічних ресурсів в рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика. При укладанні міжнародних угод ЄС має виключну компетенцію, коли їх укладання передбачено у законодавчих актах Союзу, у

разі необхідності реалізувати свою внутрішню компетенцію, або у тій мірі, в якій укладання угоди може вплинути на спільні правила чи змінити їх дію (ст. 3 ДФЕС).

Рішення Суду ЄС уточнюють визначення меж виключної компетенції. Вони зможуть полегшити застосування на практиці відповідних положень Лісабонських договорів.

У випадках, коли виключна компетенція стосовно укладання міжнародних угод може бути зафіксована у внутрішніх правових актах, вона повинна підпорядковуватись чітко визначеній внутрішній компетенції, яка закріплена в положеннях установчих договорів. Це пов'язано з тим, що чітко визначена похідна виключна компетенція віддзеркалює явний намір, який впливає з внутрішніх правових актів, які, у свою чергу, не повинні суперечити положенням установчих договорів.

В практиці ЄС часто зустрічаються випадки, коли виключна зовнішня компетенція походить від внутрішніх нормативно-правових актів, в яких немає чітких положень щодо укладання міжнародних угод. Вони викликають найбільше конфліктів у стосунках ЄС з державами-членами. Відповідно до рішень Суду ЄС у таких випадках діє презумпція, що коли об'єднання ухвалює спільні правила, держави-члени не повинні шляхом укладання міжнародних угод брати зобов'язання, які можуть суперечити положенням спільних правил. Інакше буде підірваний примат права ЄС. А це означає, що не буде забезпечене нормальне функціонування спільного ринку на основі єдиних правил для всіх суб'єктів.

Що ж до самого поняття спільних правил, то в установчих документах воно відсутнє, але їм часто оперує вторинне законодавство ЄС. Як зазначено у ст. 288 ДФЕС інститути Союзу ухвалюють правові акти з метою реалізації компетенції об'єднання. Інші статті установчого договору також включають положення про ухвалення різних видів внутрішніх правових заходів. Зокрема, ст. 114 ДФЕС говорить про заходи щодо зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень держав-членів, ст. 95 ДФЕС – про директиви. Про правові акти згадує й ст. 352 ДФЕС. Всі ці правові заходи можуть виглядати як правила спільні для всіх суб'єктів права ЄС. Однак на практиці далеко не всі з них можуть створювати правові засади для виключної компетенції ЄС у внутрішній та у зовнішній сферах.

Суд ЄС у компетентній думці 2/92, у якій йшлося про внутрішні правові акти, ухвалені на основі ст.ст. 47.2, 71, 80 та 95 Договору про заснування Європейського співтовариства, визначив, що у випадках, коли внутрішнє правило повністю охоплює своїми положеннями якусь сферу відносин, тоді держави-члени не можуть приймати свої законодавчі акти у цій сфері. Така виключна компетенція паралельно поширюється на зовнішні зносини об'єднання. Це так звана концепція охопленої сфери. Якщо ж внутрішні правові заходи не охоплюють своїм регулюванням повністю якусь сферу відносин, то на їх основі виникає спільна компетенція ЄС та держав-членів [10].

У компетентній думці 2/91 Суд ЄС розвинув концепцію охопленої сфери. Він відзначив, що для визнання виключної компетенції співтовариства достатньо буде того, щоб положеннями внутрішнього правила, ухваленого з метою досягнення ще більшої гармонізації, якась сфера відносин була охоплена правовим регулюванням в значній мірі.

Для виникнення виключної компетенції важливим може бути встановлення заборони державам-членам примати на себе зобов'язання, які можуть впливати на норми права ЄС, або змінювати їх сферу дії. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС кваліфікував положення час-

тини II конвенції Міжнародної організації праці (МОП) №170, як такі, що регулюють відносини, які підпадають під дію положень директиви Європейського співтовариства, що встановила спільні правила, а тому можуть впливати на норми об'єднання. Суд зробив висновок, що тим самим Співтовариство має виключну компетенцію у сфері дії цієї частини конвенції [9].

Однак слід враховувати різницю між спільними правилами та мінімальними стандартами. Відповідно до положень ст. 114 ДФЄС Рада може ухвалювати акти щодо гармонізації законодавства стосовно захисту здоров'я, безпеки, охорони навколишнього середовища та захисту споживачів. Проте у держав-членів залишаються повноваження щодо встановлення більш високих стандартів у цих сферах. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС торкався питання про дію Конвенції МОП, яка передбачала ухвалення заходів безпеки на хімічному виробництві. Відповідно до ст. 19.8 установчого договору МОП ухвалення конвенцій передбачає запровадження тільки мінімальних стандартів. Метою їх ухвалення не є вплив на національне законодавство, що запроваджує більш високі стандарти. Розглянувши положення Конвенції МОП, Суд ЄС зробив висновок, що сфера її дії співпадає зі сферою дії соціальних положень Договору про заснування Європейського співтовариства. Відповідно до положень ст. 137 цього договору (нині – ст. 153 ДФЄС) Рада має повноваження за допомогою директив приймати мінімальні вимоги до захисту здоров'я та безпеки працівників. Однак їх прийняття не повинно заважати державам-членам підтримувати або запроваджувати ще більш суворі захисні заходи, які відповідають цьому договору.

Тому, вважає Суд, положення Конвенції МОП №170 стосовно захисту здоров'я та безпеки працівників не такі, що можуть впливати на правила, закріплені у актах, ухвалених відповідно до ст. 137 Договору про заснування Європейського співтовариства (нині – ст. 153 ДФЄС). А це означає, що держави-члени залишають за собою компетенцію щодо регулювання цієї сфери [9].

Завдяки такому підходу з боку Суду ЄС до вирішення питання про співвідношення між спільними правилами та мінімальними стандартами заохочується застосування в державах-членах Євросоюзу більш суворих вимог щодо захисту здоров'я та охорони праці [11, 76].

Спільна компетенція Союзу з державами-членами означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яка не відноситься до сфер виключної чи доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС). Держави-члени можуть реалізувати свою компетенцію до тих пір, поки Союз не скористався своєю компетенцією. Якщо ж Союз вирішив припинити здійснення своєї компетенції, держави-члени тією ж мірою поновлюють свою компетенцію (ст. 2.3 ДФЄС).

Спільна компетенція охоплює такі сфери, як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених даним Договором; економічне, соціальне і територіальне згуртування; сільське господарство та рибальство, за виключенням збереження живих морських біологічних ресурсів; навколишнє середовище; захист споживачів; транспорт; трансєвропейські мережі; енергія; простір свободи, безпеки і правосуддя; загальні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я стосовно аспектів, визначених даним Договором. Цей перелік доповнюють сфери, в яких спільна компетенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-

членам реалізовувати власну компетенцію. До них відносяться наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, в яких Союз здійснює заходи, які можуть включати розробку програм, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (ст. 4.2, 3, 4 ДФЄС).

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу дій. У цьому випадку має бути створений механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі *Commission v. Council* [12], визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей в рамках Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (ФАО), а також питаннях, пов'язаних з голосуванням та заявами. З 1994 року існує також внутрішній кодекс поведінки стосовно питань, що належать до сфери послуг у системі Світової організації торгівлі (СОТ). Зі свого боку Комісія запропонувала ухвалити загальний кодекс поведінки [13, 15-16].

Доповнююча компетенція Союзу 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).

Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є охорона і поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЄС).

Спеціальна компетенція Союзу не відноситься до тих категорій, назви яких спеціально згадуються у Лісабонських договорах. Вона стосується сфер, які хоча і визначені у установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної і доповнюючої компетенції.

Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості. Для здійснення такої координації Союз може ухвалювати головні орієнтири та інші заходи (ст.ст. 2.3 та 5 ДФЄС).

Інша сфера спеціальної компетенції – визначення та здійснення СЗППБ включно з поступовим формуванням СРБО (ст. 2.4 ДФЄС).

Таким чином, реформований Європейський Союз наділений компетенцією з боку держав-членів, яка дозволяє йому регулювати інтеграційні процеси в межах ЄС та приймати активну участь у міжнародних відносинах. Правові засади компетенції визначені установчими договорами та рішеннями Суду ЄС. Союз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Компетенція ЄС буває внутрішньою і зовнішньою, явно вираженою і дорозумілою. Як явно виражена так і дорозуміла компетенція може бути виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою та спеціальною.

1. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. – Council of the European Union. Brussels, 15 April 2008. 2. Opinion 2/94 (ECHR) [1996]. 3. Protocol (No 2) On the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality. 4. Cases 3, 4, 7/76 Kramer [1976]. 5. Case C-476/98 *Commission v Germany* [2002]. 6. Hartly T.S. *The Foundations of the European Community Law*. 6<sup>th</sup> ed. – Oxford, 2007 – 775 p. 7. Case 265/78 *Ferreda B.V.* [1979]. 8. Case 22/70 *Commission v. Council* [1971]. 9. Opinion 1/2003 of February 2006 (on the Lugano Convention). 10. Opinion 2/92 [1995]. 11. McGoldrick D. *International Relation Law of the European Union*. – L., 2003. – 251 p. 12. C-25/94 *Commission v. Council* [1996]. 13. Bull – EU, 5. – 1995.