

## ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

УДК 341.174

### ДОПУСТИМИ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОД ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ПРАКТИЦІ СУДУ ЄС

Людмила ГРИЦАЄНКО,  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративно-правових дисциплін  
Національної академії прокуратури України

#### АНОТАЦІЯ

У рамках даної статті проведено аналіз рішень Суду Європейського Союзу, в яких були сформувані дві підстави для можливого виправдання обмежень економічних свобод внутрішнього ринку: концепція імперативних вимог загального характеру, а також повага реалізації основних прав людини. В обох випадках обмежувальні заходи будуть визнані допустимими лише за умови дотримання ними принципу пропорційності.

**Ключові слова:** внутрішній ринок, рішення Суду ЄС, концепція імперативних вимог загального характеру, захист основних прав людини, загальні принципи права ЄС, принцип пропорційності.

#### PERMISSIBLE RESTRICTIONS ON THE FREEDOMS OF THE INTERNAL MARKET OF THE EUROPEAN UNION IN THE PRACTICE OF THE EU COURT

Liudmyla HRYTSAIENKO,  
Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor,  
Professor at Department of Administrative and Legal Disciplines,  
National Academy of Prosecution of Ukraine

#### SUMMARY

In terms of this article it was analyzed the decisions of the Court of the European Union in which two grounds were formulated for a possible justification of restrictions in the free economic on the internal market: the concept of imperative requirements of a general nature, as well as respect for the realization of basic human rights. In both cases, restrictive measures will be admissible only if they comply with the principal of proportionality.

**Key words:** internal market, EU court decision, concept of imperative requirements of a general nature, protection of basic human rights, general principals of EU law, principal of proportionality.

**Постановка проблеми.** З 1 вересня в повному обсязі вступила в силу дія Угоди про асоціацію між Євросоюзом та Україною. Також вже більше півтора року діє економічна частина цієї Угоди щодо зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом. Як зазначив Голова Представництва Європейського Союзу в Україні Хьюг Мінгареллі в інтерв'ю «Сьогодні», основний пріоритет на сьогодні та наступні кілька років – ефективна імплементація Угоди про асоціацію та ЗВТ [1]. Саме це, за його словами, дозволить «українській економіці поступово приєднатися до ринку ЄС».

З огляду на поживлення економічних відносин з Європейським Союзом, дослідження правових засад функціонування внутрішнього ринку, особливостей реалізації ключових економічних свобод ЄС, аналіз судової практики в даній сфері не втрачають своєї актуальності.

На сьогодні вітчизняна наука поповнилася рядом фундаментальних досліджень правових засад економічних свобод внутрішнього ринку ЄС, серед яких варто згадати монографію Мозіль З. на тему «Правове регулювання міжнародної торгівлі в рамках Європейського Союзу», дисертаційне дослідження Лук'янець В.С. «Правове регулювання відносин конкуренції в Євросоюзі», дисертаційне дослідження Щодрої О.Ю. «Правове регулювання руху послуг у Європейському Союзі».

Оскільки право Європейського Союзу є достатньо динамічним, а Суд ЄС відіграє значну роль в його застосуванні, розширеному тлумаченні, розробці дефініцій термінології, що міститься в установчих договорах, аналіз судової практики стосовно реалізації фундаментальних свобод внутрішнього ринку має здійснюватися на постійній основі.

**Мета** – аналіз рішень Суду Європейського Союзу, в яких були сформувані дві підстави для можливого виправдання обмежень економічних свобод внутрішнього ринку: концепція імперативних вимог загального характеру, а також повага реалізації основних прав людини.

**Виклад основного матеріалу.** У межах даної статті ми розглянемо дві основні концепції допустимих правомірних обмежень економічних свобод ЄС: вільного руху товарів, послуг, осіб та капіталів, сформованих судовою практикою Суду Європейського Союзу.

Перша – концепція імперативних вимог загального інтересу – була сформована в рамках судового рішення в справі Кассіс де Діжон, зміст якої полягає в тому, що можуть бути певні перешкоди вільному руху товарів з мотивів, які не передбачені в установчих договорах як допустимі (правомірні), проте які впливають з певних обов'язкових (імперативних) вимог загального інтересу, що захищається національним законодавством держави-учасниці ЄС. У цьому ж судовому рішенні наводиться як приклад пере-

лік тих випадків, коли обмеження вільного руху товарів можуть бути виправданими з таких підстав: ефективність фінансового контролю, захист здоров'я громадян, чесність торговельних операцій, захист прав споживачів.

У науковій доктрині також зустрічається думка, що «імперативні вимоги з'явилися в судовій практиці, щоб доповнити ті винятки, що безпосередньо передбачені Договором» [2]. Деякі дослідники цього питання [3] вказують на те, що концепція імперативних вимог сформувалась у результаті конфлікту між застосуванням принципу свободи руху товарів та прогальною законодавця ЄС у процесі зближення національного законодавства держав-членів.

У судовому рішенні в справі *Cassis de Dijon*, в якому вперше йшла мова про можливість обмежити свободу руху товарів, не міститься жодних вказівок стосовно умов застосування імперативних вимог. Проте наступна судова практика окреслила коло критеріїв, за умови дотримання яких і визначається, чи було те чи інше обмеження, зумовлене імперативними вимогами загального інтересу, правомірним чи ні.

Один із таких критеріїв – відсутність дискримінації. Як приклад наведемо рішення в справі *Valon Veystes*, де Суд ЄС зауважив, що імперативні вимоги загального інтересу як правомірне обмеження вільного руху товарів можуть братися до уваги тільки в тому випадку, якщо відповідні заходи однаково застосовуються до вітчизняної та імпортованої продукції.

Інший критерій полягає в тому, що обмежувальні заходи, які були реалізовані з міркувань імперативних вимог загального інтересу, повинні відповідати вимогам розумності та пропорційності. Так, у справі *Danish Beer Cans* Суд погодився з Данією, що захист навколишнього середовища є імперативною вимогою загального інтересу, яке може обмежувати свободу руху товарів, проте заходи, що були здійснені у зв'язку із цим державою-членом ЄС, не відповідали вимогам розумності та пропорційності.

В одному зі своїх рішень Суд ЄС прийшов до висновку, що національні заходи, які здатні перешкодити або зробити менш привабливим здійснення основних економічних свобод, гарантованих Договором, повинні відповідати чотирьом умовам: 1) вони повинні носити недискримінаційний характер, 2) бути виправданими з міркувань, що представляють загальний інтерес, 3) бути направлені на забезпечення досягнення мети, яку вони переслідують, 4) не повинні виходити за рамки того, що необхідно для її досягнення.

Зазначаючи, що окремі правомірні обмеження транскордонних відносин повинні розглядатися не лише як виключення з правил, але й як тимчасові заходи, у своєму дисертаційному дослідженні Четвериков А.О. виокремив чотири різновиди механізмів подолання тих обмежень, які тимчасово вважаються правомірними: а) зближення законодавства держав-членів; б) економічне, соціальне та територіальне згуртування; в) юридичні механізми координації діяльності держав-членів; г) юридичні механізми забезпечення взаємозалежності держав-членів, завдяки яким вони вимушені постійно взаємодіяти під час розробки та прийняття нових правових актів ЄС [5, с. 28].

Іншу категорію допустимих правомірних обмежень економічних свобод внутрішнього ринку ЄС складають ті, що пов'язані з дотриманням та реалізацією основних прав людини. Перш за все, слід зазначити, що в юридичній науковій літературі, аналізуючи практику Суду ЄС, виокремлюють два періоди стосовно його погляду на необхідність захисту основних прав, які кардинально відрізнялися: якщо на першому етапі своєї діяльності Суд ЄС всіляко уникав визнання проблеми необхідності захисту основних прав людини, прямо посилаючись на те, що установчі договори ЄС не містять положень щодо гарантування прав

людини, тоді як з другої половини 60-х років захист прав людини було визнано невід'ємним принципом права ЄС [4, с. 20]. На сьогодні, коли Хартія основних прав ЄС наділена обов'язковою юридичною силою, Суд має вагомим юридичне джерело для обґрунтування захисту прав людини. До речі, у своєму рішенні в справі *Google* (справа C-131/12) Суд ЄС також зміщує акценти своєї аргументації по користь Хартії зазначаючи, що положення директиви слід трактувати з огляду на основні права, які відповідно до чинної судової практики є невід'ємною частиною загальних принципів права, повага яких забезпечується Судом та які наразі закріплені в Хартії.

Починаючи з 2000 року, перед Судом ЄС вже неодноразово поставали питання правомірності обмеження свобод реалізаційного ринку у зв'язку з необхідністю забезпечити реалізацію основних прав людини.

Вперше Суду ЄС довелося вирішувати проблему узгодження основних прав людини та свободи руху товарів у справі *Schmidberger* проти Австрії (2003). Як зазначає К. Віаль, «до цього часу жодна з держав не виправдовувалася необхідністю захисту прав людини у зв'язку з обмеженням економічних свобод, передбачених установчим Договором» [6, с. 439]. Суду ЄС довелося розглядати справу про притягнення до відповідальності держави за колективні дії приватних осіб, що обмежують свободу руху товарів, пов'язані з реалізацією їх права на мирні збори та свободу слова. З огляду на те, що основні економічні свободи внутрішнього ринку не є абсолютними, тобто допускається їх певне обмеження, Суд ЄС визнав, що потреба дотримання основоположних прав може, в принципі, бути виправданням обмеження вільного руху товару, чи послуги, чи свободи заснування.

Однак зауважимо, що буквальный аналіз положень установчих договорів не дає можливості зробити такої висновку. Так, наприклад, ст. 36 Договору про функціонування Європейського Союзу передбачає певні можливі обмеження реалізації вільного руху товару з підстав дотримання суспільної моралі, порядку або безпеки; захисту здоров'я та життя людей, тварин або рослин; захисту національних скарбів, що мають мистецьку, історичну або археологічну цінність; захисту промислової та комерційної власності. Такі заборони або обмеження не повинні бути засобами свавільної дискримінації або прихованого обмеження торгівлі між державами-членами. Серед наведених можливих підстав для обмеження економічної свободи внутрішнього ринку відсутня можливість виправдати обмеження з огляду на потребу поваги основних прав людини.

Суд вдався до захисту основних прав використовуючи концепцію загальних принципів права ЄС, до яких відніс і повагу основних прав людини, враховуючи такі джерела цих прав: перше – міжнародного характеру – Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р., яка має обов'язкову юридичну силу для всіх держав-членів, друге – їх спільні конституційні традиції, що було із часом відображено і в установчих договорах. Пізніше, після «конституціоналізації» основного переліку прав, дотримання яких забезпечується в Євросоюзі, закріплених у Хартії основоположних прав, Суд ЄС має додаткове джерело для обґрунтування потреби поваги основних прав, які мають таку ж юридичну силу, як і економічні свободи внутрішнього ринку.

Для узгодження конфлікту між ними Суд ЄС застосовує принцип пропорційності, суть якого зводиться до відповідності застосованих засобів очікуваному результату (справи 14/76 *Bela Muhle*, 265/87 *Schrader*).

Таким чином, аналізуючи обставини справи *Smidberger* про порушення права ЄС, яке полягало в тому, що відповідні органи держави-члена ЄС не заборонили проведення

маніфестації, яка спричинила перекриття важливої автомагістралі більше ніж на 30 годин, що розглядалося позивачем як обмеження свободи пересування товарів, Суд прийшов до висновку про відсутність порушень права ЄС із боку Австрії, враховуючи законну мету маніфестації, а також той факт, що неможливо було б досягнути цієї мети іншими заходами.

У справі *Омега*, в якій постало питання про обмеження свободи надання послуг у зв'язку з потребою захисту людської гідності, була підтверджена позиція Суду ЄС щодо узгодження економічних свобод з основоположними правами на основі принципу пропорційності.

У судовому рішенні в справі *A.G.M. (C-470/03)* також постало питання узгодження конфлікту між основним правом – свободою вираження поглядів та економічною свободою внутрішнього ринку. Однак особливий інтерес цього рішення полягає в тому, що в справі йшлося не про порушення положень установчих договорів, які гарантують свободи пересування та вільний доступ до ринку, а про порушення положення вторинного права стосовно зближенням національного законодавства держав-членів. У цій справі поставало питання про можливість притягнення до відповідальності Фінляндії, оскільки один із державних службовців Міністерства соціальних та санітарних справ публічно негативно висловився про товар (машини) італійської компанії *A.G.M.*, що спричинило падіння їх продажу на ринку Фінляндії. Однак Позивач зазначав, що цей товар (машини) відповідав вимогам директив ЄС у сферах безпеки та здоров'я, що підтверджувалося наявністю відповідного маркування на ньому – знаку ЄС. Публічні висловлювання посадової особи Міністерства, які спричинили перепони вільного продажу товару, на думку італійської компанії, порушували статтю 4 Директиви 98/37/ЄС від 22 червня 1998 року, відповідно до якої держави не можуть заборонити, обмежити або чинити перепони в доступі до ринку машин, які відповідають вимогам даної директиви. З огляду на всі обставини справи Суд ЄС прийшов до висновку, що Держава-учасниця не може використовувати право своїх посадових осіб на свободу вираження поглядів для виправдання перепони в реалізації свободи внутрішнього ринку і, таким чином, уникнути власної відповідальності за правом співтовариства (п. 72 судового рішення).

У судовому рішенні в справі *Viking* від 11 грудня 2007 року Суду ЄС довелося визначитися з умовами, за яких допускаються певні колективні дії профспілок, що обмежують свободу заснування. Перш за все, Суд ЄС визнав, що проведення певних колективних дій, метою яких є захист прав працівників, може, в принципі, бути виправданням обмеження реалізації такої економічної свободи, як свобода заснування. Тобто оцінювалася мета проведення колективних дій профспілок, особлива цінність інтересу, що вони захищали. Це означає, що реалізація одного з основних прав людини сама по собі не є законним обмеженням свободи внутрішнього ринку. Отже, в разі виникнення конфлікту між економічними свободами та основоположними правами їх узгодження має здійснюватися із застосуванням принципу пропорційності в кожному окремому випадку, захист основоположного права має переслідувати певну законну ціль, яка може виправдати перепони в реалізації економічної свободи, а також обмеження мають бути пропорційні законній цілі, на досягнення якої вони спрямовані.

Узгодження колективних дій профспілки та економічної свободи надання послуг мало місце і в справі *Laval*. Обставини справи полягали в наступному: латвійська будівельна компанія *Laval* надіслала своїх робітників виконувати роботу в Швеції. Шведська профспілка блокувала будівельні майданчики цієї компанії в Швеції, щоб змусити її

поважати рівень зарплат та колективну угоду у відповідній сфері, що діє у Швеції. Внаслідок цих дій компанія *Laval* збанкрутувала.

З огляду на практику Суду ЄС свободи внутрішнього ринку можуть бути обмежені у зв'язку з необхідністю реалізації основних прав людини, але в кожному окремому випадку слід перевіряти, чи є таке обмеження об'єктивно виправданим та чи не порушується принцип пропорційності. Останній зводиться до таких основних елементів: а) відповідний характер певного заходу; б) необхідність даного заходу; в) відповідність заходу бажаній законній цілі.

Отже, принцип пропорційності відіграє надзвичайну роль у вирішенні конфлікту між свободами внутрішнього ринку та реалізацією основних прав людини. Однак його застосування, особливо у випадку узгодження економічних свобод із соціальними правами, знає значної критики як із боку окремих держав, так і з боку профспілок, а також науковців. Так, Резолюція Європейської конфедерації профспілок від 7 березня 2008 року містить занепокоєння профспілок, що з огляду на такий підхід Суду ЄС щодо вирішення конфлікту між економічними свободами внутрішнього ринку та деякими соціальними правами, значення останніх зменшуватиметься у зв'язку з положеннями установчих договорів ЄС стосовно вільного руху.

Аналіз судових рішень дає можливість підсумувати, що Суд Європейського Союзу, чия практика має значний вплив на розвиток всієї правової системи Євросоюзу, сформував ще одну правомірну підставу для можливого обмеження свобод внутрішнього ринку, а саме – реалізацію прав людини. Водночас варто зауважити, що застосування такої підстави не є безумовним. Це означає, що в кожному окремому випадку слід перевіряти, чи відповідають заходи з реалізації прав людини принципу пропорційності, чи переслідують вони законну ціль та чи не можна вжити інших заходів із тією ж метою, проте які б мали менш негативний вплив на свободу внутрішнього ринку Європейського Союзу.

Враховуючи вищенаведене, можна підсумувати, що проблема узгодження економічних свобод та основних прав є питанням казустики і вимагає постійного арбітражу [7, с. 15]. У цьому контексті захист фундаментальних прав сприймається як виняток із принципу економічної свободи і тому допускається лише за обмежених умов. Тому основні права не є «нормами легітимації» обмежень, які перешкоджають здійсненню економічних свобод [7, с. 21; 9].

Однак, як зазначають дослідники даної проблематики, узгодження економічних свобод та основоположних прав на основі контролю обмеження свободи пересування з дотриманням принципу пропорційності ставить свободи внутрішнього ринку в більш вигідне пріоритетне становище [7, с. 48]. Науковці звертають увагу, що перед Судом ЄС ставиться питання про захист економічних свобод в зв'язку з їх порушенням під час реалізації прав людини, а не навпаки – проблема обмеження чи посягання на основоположні права. Критикуючи такий підхід Суду ЄС, в юридичній науковій літературі застерігають, що «економічні свободи ...відіграють роль «фільтру» та «відсіюють» основні права, залишаючи лише ті, які необхідні та сумісні з економічною інтеграцією» [7, с. 296].

**Висновки.** Концепція імперативних вимог загального інтересу сформована Судом ЄС, а також розроблений ним же підхід щодо узгодження свобод внутрішнього ринку з реалізацією основних прав людини підкреслюють особливе значення даної інституції Європейського Союзу в правовому регулюванні внутрішнього ринку ЄС.

Концепція імперативних вимог загального інтересу сформувалась в результаті судової практики під впливом розбіжностей національного законодавства держав-учасниць ЄС та зволікання європейського законодавця з проце-

сом гармонізації, що є важливим інструментом розбудови внутрішнього ринку. Практика Суду ЄС із даного питання постійно еволюціонує, відповідно розширювався перелік інтересів, потреба в захисті яких може домінувати над зобов'язанням держав-членів не чинити перешкод вільному руху товарів, послуг, осіб та капіталів.

З огляду на таку судову практику в юридичній науці [8] звучать думки, що Суд Європейського Союзу все більше набуває рис конституційного суду, особливо з огляду на його підхід до вирішення питання захисту основоположних прав людини. Саме під впливом його судової практики в установчих договорах почали з'являтися положення щодо поваги основних прав та свобод та з часом з'явився окремий офіційний документ – Хартія основних прав ЄС, яка направлена на утвердження захисту прав людини в рамках правопорядку ЄС. Це дозволяє підтримати погляди тих науковців, які приписують Суду ЄС правотворчу функцію.

#### Список використаної літератури:

1. Інтерв'ю с послом ЕС в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.segodnya.ua/ukraine/intervyu-s-poslom-es-v-ukraine-poroshenko-zaveril-chto-zapret-na-eksport-lesa-kruglyaka-budet-otmenen--1054757.html>.
2. Hatzopoulos Vassilis, La justification des atteintes aux libertés de circulation: cadre méthodologique et spécificités matérielles / Vassilis Hatzopoulos // *Research papers in law*. – № 1, 2013. – 21 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://aei.pitt.edu/42921/1/researchpaper\\_1\\_2013\\_hatzopoulos\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/42921/1/researchpaper_1_2013_hatzopoulos_final.pdf).
3. Curzon S. J. Les exigences imperatives dans le marche commun/ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.cirde.unibo.it/attachments/article/38/CURZON\\_FR.pdf](http://www.cirde.unibo.it/attachments/article/38/CURZON_FR.pdf).
4. Добрянський С. Інститут прав людини у правопорядку Європейського Союзу: особливості становлення та розвитку / С. Добрянський // *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. – 2014. Випуск 60. – С. 18–27.

5. Четвериков А.О. Правовое регулирование либерализации трансграничных отношений: опыт Европейского Союза / А.О. Четвериков : автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Москва. – 2010.

6. Vial C. Observations: Libre circulation des marchandises et protection des droits fondamentaux : a la recherche d'un equilibre/ Claire Vial// *Revue trim. droit de l'homme*. – № 58. – 2004. – С. 439–459.

7. Francois Collart Dutilleul, Fabrice Riem. Droits fondamentaux, ordre public et libertes economiques. Institut Universitaire Varennes; Collection Colloques & Essais. L.G.D.J, 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01081733/file/Inte%C2%A6%C3%BCrieur-DroitFondamentaux%20\(312p.\).pdf](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-01081733/file/Inte%C2%A6%C3%BCrieur-DroitFondamentaux%20(312p.).pdf).

8. Bianco, Giuseppe and Ragues, Tatum, The Court of Justice and the Free Provision of Services in the EU: Between Proportionality and Fundamental Rights (February 2, 2012). *Sant'Anna Legal Studies (STALS) Research Paper No. 1/2012*. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1998052>.

9. Maubernard C. Conciliation des droits et libertes fondamentaux dans le marche interieur, RDLF, 2011, chron.5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.revuedlf.com/droit-ue/conciliation-des-droits-et-libertes-fondamentales-dans-le-marche-interieur/>.

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Грицаснко Людмила Леонідівна** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Hrytsaienko Liudmyla Leonidivna** – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor, Professor at Department of Administrative and Legal Disciplines, National Academy of Prosecution of Ukraine;

*Lyudmyla-g@i.ua*