

## Некоторые особенности закрепления принципа взаимного признания в нормативных актах Европейского Союза

**Аннотация.** Статья посвящена выявлению особенностей формулирования и закрепления принципа взаимного признания в актах Европейского Союза. Данный принцип установлен в области внутреннего рынка, в частности в рамках его четырех свобод, и в области пространства свободы, безопасности и правосудия. Закрепление принципа взаимного признания в разных областях неодинаково, более того его четкая формулировка так и не нашла своего отражения в учредительных актах Европейского Союза. Нет прямого определения принципа и в прецедентах Суда Европейского Союза. Таким образом, закрепляя довольно многогранный механизм реализации принципа взаимного признания, нормативные акты Европейского Союза не дают его дефиниции, что безусловно несет в себе особенность в раскрытии данной проблематики.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, учредительные договоры, прецеденты, принцип взаимного признания.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.75.2.227-233**

Оценивая юридические нормы, устанавливающие взаимное признание в Европейском Союзе, следует различать два аспекта: взаимное признание функционирует в наднациональной юридической системе; в рамках наднациональной юридической системы взаимное признание действует в двух областях: внутренний рынок и пространство свободы, безопасности и правосудия, каждая из которых имеет свои особые цели.

Поскольку ЕС является примером наднациональной (сочетает черты международной организации и федерального государства) организации, то рассматриваемое в рамках него признание не вытекает из суверенной воли отдельных государств-членов. Оно является

целью, способствующей созданию и обеспечению функционирования европейского пространства без внутренних границ, для достижения которой государства имеют свой национальный суверенитет.

Под признанием (англ. recognition) энциклопедия международного публичного права понимает принятие иностранного акта государства без рассмотрения лежащего в основе его применения иностранного права, т.е. признание правовой позиции, созданной этим актом. Признание часто обоюдное (англ. reciprocal) или взаимное (англ. mutual), так как государства, облегчающие принятие претензий со стороны других государств, рано или поздно оказываются в ситуации, когда им нужно дру-

---

© Заплатаина Т. С., 2017

\* Заплатаина Татьяна Сергеевна — аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Zaplatka15@yandex.ru

125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

гое государство, чтобы облегчить принятие их требований. Из этого определения следует, что взаимное признание не предполагает предварительной гармонизации, а точнее не зависит от нее<sup>1</sup>. Однако при более раннем появлении данного принципа на страницах европейской истории его интерпретация была несколько иной.

Еще во времена древнего Рима наиболее примечательной характеристикой является уважение тождества и разнообразия покоренных народов. Римская империя была своего рода федерацией автономных городов, в которой контроль и попечительство осуществляет Рим. Римская модель была основана по принципу «единство, но не единообразие», который прокладывает путь принципа взаимного признания.

Еще более интересную позицию можно найти применительно к более поздним эпохам. Так, серия постановлений под названием «*Capitularies*», принятых Карлом Великим и имеющих силу в отношении всех граждан Европы в политической, экономической, культурной и даже церковной сфере, не заменяла нормы и правила, которые уже исполнялись в завоеванных странах, но приспособлявала к ним в свете местных традиций и практики. Это был, так называемый в иностранной литературе, «Каролингский принцип взаимного признания»<sup>2</sup>.

В рамках ЕС принцип взаимного признания влечет за собой его зависимость от соблюдения стандартов, согласованных между государствами, хотя, строго говоря, это не является условием для признания иностранных актов, поскольку обязательство признавать иностранные акты непосредственно вытекает из актов первичного и вторичного права. Такое заключение следует и из практики Суда ЕС<sup>3</sup>.

Тем не менее государства-члены, включая их судебные органы, не могут отказаться применять общие стандарты, предусмотренные в европейском законодательстве. Они призваны верить, что европейское законодательство эффективно применяется в других государствах-членах. Заявление о нарушении стандартов ЕС должно быть решено с помощью механизмов, предусмотренных Договором.

Так, если государство — член не имплементировало директиву, например, Директиву № 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС о признании профессиональных квалификаций<sup>4</sup> (далее — Директива), оно автоматически блокирует доступ для медсестер к своему трудовому рынку. Однако государство, имплементировавшее директиву, не может применить ответные меры и заблокировать доступ на свой рынок труда профессионалов из государства, нарушившего имплементацию. Вместо этого следует просить Европейскую Комиссию начать процесс о нарушении или инициировать его самому. В данном контексте назревает вопрос, почему в ЕС вопрос признания зависит от общих стандартов гармонизации, несмотря на то, что в нормативных актах, устанавливающих взаимное признание, такая зависимость прямо не установлена? Более того, в нормативных актах ЕС установлена система взаимного признания, однако не выведено четкое определение этого принципа. Так, в указанной Директиве о профессиональном признании акцентируется внимание на обязанности такого признания, но не раскрывается содержание самого принципа.

Более того, следует отметить, что принцип взаимного признания как таковой никогда прямо не был четко прописан ни в одном из учредительных договоров, в том числе в пре-

<sup>1</sup> Wouter van Ballegooij *The Nature of Mutual Recognition in European law*. Intersentia, 2015. P. 8.

<sup>2</sup> Alfonso M. *The principle of mutual recognition and respect for national, regional and local identities and traditions*. Edited by Kostoris F. Schioppa P. *The principle of mutual recognition in the European Integration process*. Palgrave macmillan 2005. P. 5— 6.

<sup>3</sup> См. такие дела, как: Case C-110/05, *Commission v Italy* (2009) ECR 519; *Joined Cases C-187/01, Gozutok and C — 385/01, Brugge* (2003) ECR 1345.

<sup>4</sup> Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications (Text with EEA relevance) OJ L 255, 30.9.2005, P. 22—142.

дыдущих редакциях (Римский договор<sup>5</sup>, Единый европейский акт 1986 г.<sup>6</sup>, Маастрихтский договор<sup>7</sup>, Амстердамский<sup>8</sup> и Ницкий<sup>9</sup> договоры). Так в ст. 53 Договора о функционировании Европейского Союза (далее — ДФЕС)<sup>10</sup> установлено, что для того, «чтобы облегчить доступ к деятельности, не являющейся наемным трудом, и ее осуществление, Европейский парламент и Совет, постановляя в соответствии с обычной законодательной процедурой, принимают директивы, направленные на взаимное признание дипломов, сертификатов и иных свидетельств». Т.е. в данной статье не установлено, что государства признают сертификаты или свидетельства.

Ст. 67 ДФЕС устанавливает: «Союз облегчает доступ к правосудию, в частности, с помощью принципа взаимного признания судебных и внесудебных решений по гражданским делам». Таким образом, принцип взаимного признания в данном случае является инструментом, облегчающим доступ или к профессиональной деятельности или к правосудию. Т.е. данные положения определяют цель, которую нужно достичь, а не положения, закрепляющие общий принцип.

В области свободы передвижения товаров принцип взаимного признания вытекает из решения, вынесенного в деле *Cassis de Dijone*<sup>11</sup>. В данном деле Суд пришел к выводу, что «не было никакой веской причины запрещать алкогольные напитки при условии, что они были законно произведены и продаются в одном из

государств-членов». Общеизвестно, что этим утверждением Европейский суд ввел принцип взаимного признания в область свободного передвижения товаров и лежащих в их основе законодательных положений. Принцип взаимного признания добавляется к уже существующим механизмам. Так в деле *Dassonville*<sup>12</sup> дано широкое определение статьи 34 ДФЕС, которое способствовало запуску принципа взаимного признания. Ряд решений, принятых как до, так и после *Cassis de Dijone*, устанавливают определенные аспекты, впоследствии ставшие важнейшими элементами взаимного признания<sup>13</sup>. Таким образом, принцип взаимного признания существует в рамках целого механизма, накладывающего отпечаток на способ его реализации и в какой-то степени уточняющих, но четко не формулирующих его.

Однако ни *Cassis de Dijone* ни любые последующие суждения, сделанные Судом ЕС конкретно не указывали на обязательность принципа взаимного признания до дела *Комиссия против Италии*<sup>14</sup>. В данном деле отмечается, что ст. 28 и 30 ДФЕС «отражают обязательство соблюдать принципы недискриминации и взаимного признания продуктов». Также отмечается, что ограничения по отмеченному положению возможны, в случае, связанном с безопасностью. Единственные суждения, в которых Суд ЕС фактически раскрывал формулировку взаимного признания, это суждения, упоминающие эту концепцию в качестве полномочия по изданию законодательных

<sup>5</sup> Treaty establishing the European Economic Community (Rome, 25 March 1957) // URL: [http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES\\_1957\\_CEE\\_1\\_EN\\_0001.tif](http://eurlex.europa.eu/en/treaties/dat/11957E/tif/TRAITES_1957_CEE_1_EN_0001.tif).

<sup>6</sup> Single European Act (1986) // OJ. 1987. L 169.

<sup>7</sup> См.: Treaty on European Union // OJ. 1992. C 191/01.

<sup>8</sup> Treaty of Amsterdam (10 November 1997) // OJ C 340.

<sup>9</sup> Treaty of Nice (10 March 2001) // OJ C 80

<sup>10</sup> См.: Право Европейского Союза : учебник. Углубленный курс. Том 2 / отв. ред. Кашкин С. Ю. М. : Юрайт, 2013. С. 41—43.

<sup>11</sup> См.: Case 120/78 *Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)* // ECR [1979]. 649.

<sup>12</sup> Case 8/74 *Dassonville* [1974] ECR 837.

<sup>13</sup> См., например: Case 104/75 *de Peijper* [1976] ECR 613, Case 74/76 *Ianelli* [1977] ECR 557, Case 48/75 *Royer* [1976] ECR 467, Case 2/74 *Reyners* [1974] ECR 631; Case 33/74 *Van Binsbergen* [1974] ECR 1299.

<sup>14</sup> Case C-110/05 *Commission v Italy* [2009] ECR I-519.

актов<sup>15</sup>. В таком контексте напрашивается вопрос действительно ли принцип, установленный в деле *Cassis de Dijone* может быть интерпретирован именно как взаимное признание? И может ли принцип быть реализован сам по себе вне механизмов, в рамках которых он развивался?

Некоторые ученые утверждают, что взаимное признание не создает никаких обязательств помимо тех, которые могли бы быть достигнуты путем применения принципа пропорциональности. Как это предусмотрено в ст. 5 Договора о ЕС<sup>16</sup> посредством настаивания на особом стандарте, если другой стандарт функционально эквивалентен в достижении желаемого результата, и приняты меры, которые являются наименее ограничительными<sup>17</sup>.

Взаимное признание также может быть реализовано как имплементация принципа недискриминации, установленного в ст. 18 ДФЕС. Однако в данном контексте последствия взаимного признания считаются ограниченными, товары, которые не соответствуют техническим стандартам страны-импортера, не могут продаваться там, и, таким образом, гармонизация стандартов остается необходимым.

Принцип взаимного признания установлен также и в других свободах внутреннего рынка. В области свободного движения услуг, первый осторожный шаг был сделан еще даже ранее, чем в области свободы передвижения товаров в делах *Choquet*<sup>18</sup> и *Van Wesemael*<sup>19</sup>. В первом Суд рассмотрел требование об экзамене по вождению, который четко дублирует испытание, принятое в другом государстве-члене. Таким

образом, Суд ЕС установил запрет на обременение двойным экзаменом и обязанность сравнивать и, при необходимости, принимать во внимание испытания, принятые в другом государстве-члене.

В *Van Wesemael* Суд ЕС высказал мнение о том, что требование лицензии для развлекательных мероприятий, может быть оправдано общим благом или необходимостью защиты конфиденциальности. Тем не менее было принято решение о том, что лицензия не может быть потребована государством-членом, в котором была предоставлена услуга, когда конференсье уже имеет лицензию, выданную государством-членом, в котором он или она был учрежден, и которая была выпущена в условиях, сопоставимых с теми, которые требуются государством, в котором была выполнена услуга.

В других своих решениях Суд ЕС подтвердил, что разрешение или требование лицензии может быть оправдано только в том случае, если это связано с общественными интересами, которые еще не гарантируются государством-членом учреждения<sup>20</sup>. Суд обязывает, чтобы государство-член, в котором была выполнена услуга, последняя осуществлялась с учетом всех требований, которые до этого соблюдалась в государстве-члене учреждения без необоснованного дублирования эквивалентных законодательных положений.

В *Sager*<sup>21</sup> Суд ЕС установил отмену каких-либо ограничений, даже если они применяется без национального различия поставщиков услуг других государств-членов, если оно было

<sup>15</sup> Christine J. The Principle of Mutual Recognition in EU Law. Published to Oxford Scholarship Online: January 2014. URL <http://www.oxfordscholarship.com/wam.city.ac.uk/view/10.1093/acprof:oso/9780199673032.001.0001/acprof-9780199673032-chapter-2> (дата обращения: 19.09.2016).

<sup>16</sup> Treaty on European Union (Consolidated version 2012) // OJ C 326, 26.10.2012.

<sup>17</sup> Wouter van Ballegooij The Nature of Mutual Recognition in European law. Intersentia, 2015. P. 12.

<sup>18</sup> Case 16/78 *Choquet* [1978] ECR 2293.

<sup>19</sup> Joined Cases 110/78 and 111/78 *Van Wesemael* [1979] ECR 35, paras 28—30. See also: ECJ, Case 279/80 *Webb* [1981] ECR 3305.

<sup>20</sup> См., например: Case 220/83 *Commission v France* [1986] ECR 3663, Case 252/83 *Commission v Denmark* [1986] ECR 3713, Case 205/84 *Commission v Germany* [1986] ECR 3755; ECJ, Case 206/84 *Commission v Ireland* [1986] ECR 3817.

<sup>21</sup> Case C-76/90 *Säger* [1991] ECR I-4221. Также см.: Case C-288/89 *Gouda* [1991] ECR I-4007, Case C-353/89 *Commission v Netherlands* [1991] ECR I-727.

обязан запретить или иным образом препятствовать деятельности поставщика услуг, установленного в другом государстве-члене, где подобные услуги были предоставлены на законном основании. Иначе говоря, если услуги законно предоставляются на территории одного государства, они могут предоставляться и на территории другого государства.

В области свободны передвижения людей принцип взаимного признания получил распространение с самого начала, особенно в отношении взаимного признания дипломов. В деле *Heylens*<sup>22</sup> отмечается, что диплом государства-члена может быть признан, если он подтверждает, что его владелец обладает знаниями и квалификацией, которые, если не идентичны, то по крайней мере, эквивалентны тем, которые сертифицированы национальным дипломом. «Оценка эквивалентности иностранного диплома должна осуществляться исключительно в свете уровня знаний и квалификации». Однако обширных выводов из этого сделано не было. Это связано скорее всего с тем, что наличие конкретного положения ДФЕС о взаимном признании (ст. 53 ДФЕС), устанавливающего целью такого признания содействие мобильности и связывающего принцип взаимного с изданием актов гармонизации, поставили под сомнение возможность применения принципа в этой области в отсутствие каких-либо координирующих директив.

Лишь в начале 1990-х, что Судом были выявлены и уточнены обязанности по взаимному признанию в этой области. По делу *Vlassopoulou*<sup>23</sup> отмечаются положения, касающиеся частичного соответствия. Устанавливается, что органы принимающего государства должны оценить, насколько знания, приобретенные в принимающем государстве-члене,

либо во время курса обучения или путем практического опыта, являются достаточными для того, чтобы подтвердить владение знаниями, которые отсутствуют, т.е. следует решить, является ли профессиональный опыт, приобретенный в государстве-члене, происхождения удовлетворительным в полном или частичном объеме.

В данном деле Суд ЕС ввел обязанность взаимного признания на условиях, которые были очень похожи на те, которые были им использованы ранее в других свободах передвижения. Суд утверждал, в частности, что государство, которое получает запрос на профессиональное признание, проводя сравнение между специализированными знаниями и умениями, удостоверенные дипломом и знаниями и квалификацией, необходимыми в принимающем государстве должно учитывать дипломы, сертификаты и другие доказательства квалификации, которую заинтересованное лицо приобрело в другом государстве-члене. Если сравнительное изучение приводит к выводу, что знания и квалификация, удостоверенные иностранным дипломом соответствует требованиям национального законодательства, государство-члены должны признать этот диплом соответствующим национальным требованиям.

По аналогии с прецедентным правом в области товаров и услуг, Суд ЕС в *Vlassopoulou* и последующих прецедентах в этой области<sup>24</sup> сосредоточен на<sup>25</sup>

(I) обязанности сравнивать;

(II) обязанности обеспечивать, чтобы квалификации и профессиональный опыт, полученные в другом государстве были должным образом приняты во внимание;

(III) обязанности признавать, либо полностью или частично, когда была продемонстри-

<sup>22</sup> См., например: Case 222/86 *Heylens* [1987] ECR 4097.

<sup>23</sup> Case C-340/89 *Vlassopoulou* [1991] ECR I-2357.

<sup>24</sup> См. также: Case C-104/91 *Aguirre Borrel* [1992] ECR I-3003; Case C-319/92 *Haim* [1994] ECR I-425; Case C-234/97 *Fernández de Bobadilla* [1999] ECR I-4773; Case C-313/01 *Morgenbesser* [2003] ECR I; Case C-345/08 *Pesla* [2009] ECR I-11677; Joined Cases C-372/09 and C-373/09 *Josep Peñarroja Fa*, [2011] ECR I-1785.

<sup>25</sup> Christine J. The Principle of Mutual Recognition in EU Law. Published to Oxford Scholarship Online: January 2014. URL <http://www.oxfordscholarship.com/wam.city.ac.uk/view/10.1093/acprof:oso/9780199673032.001.0001/acprof-9780199673032-chapter-2> (дата обращения: 19.09.2016).

рована эквивалентность. В частности в деле *Pesla*<sup>26</sup>, указывается, что для юридических профессий «знания должны быть приняты в качестве точки отсчета для целей оценки эквивалентности обучения для прямого допуска к юридической стажировке или профессии».

Следует также отметить, что в *Vlassopoulou* в отличие от решений, вынесенных в рамках других свобод, большое внимание уделено критерию эквивалентности (что не всегда в явном виде присутствует в других судебных решениях о взаимном признании). В этом деле также отсутствуют какие-либо ссылки на императивные, а также процедурные требования (которые неизменно присутствуют в других судебных решениях о взаимном признании).

Резюмируя отмеченные выше положения, следует отметить, что отсутствие четкого понимания принципа взаимного признания наложило отпечаток на саму систему реализации этого принципа. Так, в области профессионального признания, система такого признания установлена директивами — актами гармонизации. Изначально это секторные директивы для отдельных профессий, закрепляющие принцип автоматического признания. Впоследствии система меняется и появляется

система общего признания, что говорит о смещении акцента в сторону меньшей гармонизации. Далее система заменяется единым актом, а именно указанной в начале Директивой. Она была призвана рационализировать, упростить и усовершенствовать правила признания профессиональных квалификаций, которые не могут быть в достаточной степени достигнуты государствами-членами ЕС по отдельности<sup>27</sup>.

Установив механизм взаимного признания, данный акт даже с учетом поправок, внесенных Директивой 2013/55/ЕС Европейского Парламента и Совета от 20 ноября 2013, вносящей изменения в Директиву 2005/36/ЕС о признании профессиональных квалификаций и Регламент (ЕС) № 1024/2012 об административном сотрудничестве в рамках информационных систем внутреннего рынка<sup>28</sup> не дает четкого понимания принципа взаимного признания.

На основании изложенного видится целесообразным констатировать: особенностью закрепления принципа взаимного признания, в нормативных актах ЕС является отсутствие четкого определения этого принципа при установлении механизма такого признания во взаимосвязи с иными механизмами интеграции.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Alfonso M.* The Principle of mutual recognition and respect for national, regional and local identities and traditions. Edited by Kostoris F. Schioppa P. The principle of mutual recognition in the European integration process. — Palgrave macmillan, 2005. — 233 p.
2. *Christine J.* The principle of mutual recognition in EU law // Oxford Scholarship Online: January 2014. — URL: <http://www.oxfordscholarship.com/wam.city.ac.uk/view/10.1093/acprof:oso/9780199673032.001.0001/acprof-9780199673032-chapter-2> (дата обращения: 19.09. 2016).
3. *Wouter van Ballegooij.* The Nature of Mutual Recognition in European law. — Intersentia, 2015. — 399 p.
4. Право Европейского Союза : учебник. Углубленный курс. Том 2 / отв. ред. С. Ю. Кашкин — М. : Юрайт, 2013. — 1 023 с.

*Материал поступил в редакцию 27 сентября 2016 г.*

<sup>26</sup> Case C-345/08 *Pesla* [2009] ECR I-11677.

<sup>27</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications Explanatory Memorandum. Official Journal 181 E, 30/07/2002 P. 0183—0257.

<sup>28</sup> Directive 2013/55/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation (EU) No 1024/2012 on administrative cooperation through the Internal Market Information System ('the IMI Regulation') Text with EEA relevance OJ L 354, 28.12.2013. P. 132—170.

### **SOME FEATURES OF MUTUAL RECOGNITION IN THE EUROPEAN UNION REGULATIONS**

**ZAPLATINA Tatyana Sergeevna** — post-graduate at the Department of Integrational and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

Zaplatka15@yandex.ru

123995, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The article is devoted to the identification of the characteristics of the formulation and the principle of mutual recognition in the European Union. This principle is set in the area of the internal market, in particular in the framework of its four freedoms, and the area of freedom, security and justice. The establishment of the principle of mutual recognition in different areas happens differently, moreover its clear wording is still not reflected in the constituent acts of the European Union. There is no direct definition of principle and precedents of the Court of the European Union. Thus, fixing pretty multifaceted mechanism to implement the principle of mutual recognition, regulatory acts of the European Union do not give its definition, which certainly carries a feature in disclosing the problem.*

**Keywords:** *The European Union, the constituent treaties, precedents, the principle of mutual recognition.*

### **REFERENCES (TRANSLITERATION)**

1. Pravo Evropejskogo Sojuza. Uchebnik. Uglublennyj kurs. Tom 2. / otv. red. Kashkin S.Ju. Moskva. Jurajt, 2013 g. 1023 c.