

Т. С. Заплатина*

Актуализация свободы личности на самоопределение в праве на трудовую мобильность и взаимное признание профессиональных квалификаций в Европейском Союзе¹

Аннотация. Целью статьи является анализ роли взаимного признания в реализации прав и свобод лиц на примере права на трудовую мобильность и взаимного признания профессиональных квалификаций в Европейском Союзе. В работе проводится параллель с тем, что в философских концепциях вопрос прав человека часто освещается во взаимосвязи со свободой. Многие философы писали о том, что свобода одного кончается там, где начинается свобода другого. Фихте отмечал, что взаимное признание между свободными разумными существами является необходимым условием для возможности их самосознания. В Европейском Союзе взаимное признание является основой свободы передвижения лиц и учреждения — свобод внутреннего рынка Европейского Союза. В данном аспекте право на свободу сопровождается необходимостью признания, без которого невозможно ее существование.

Взаимное признание профессиональных квалификаций как ключевой механизм, облегчающий реализацию свобод внутреннего рынка ЕС, позволяет квалифицированным специалистам пересекать границы и осуществлять свою работу в другом государстве-члене. Оно устраняет необходимость переквалификации в другом государстве-члене. Система такого признания, постепенно сложившаяся в Европейском Союзе, является важным элементом эффективной работы основополагающих свобод его внутреннего рынка.

Механизм взаимного признания профессиональных квалификаций в Европейском Союзе подтверждает мысль о том, что признание по правилам есть гарантия взаимной свободы. Подлежащее признанию право определяет признание.

Ключевые слова: взаимное признание профессиональных квалификаций, свобода передвижения лиц, трудовая мобильность, право и признание свободы, Европейский Союз, Евразийский экономический союз.

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.99.2.163-169

¹ Работа выполнена при поддержке гранта Президента РФ для молодых ученых — кандидатов наук МК-6635.2018.6.

© Заплатина Т. С., 2019

* Заплатина Татьяна Сергеевна, аспирант кафедры интеграционного и европейского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
tatianazaplatina@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Права человека, их соблюдение и гарантии на протяжении человеческой истории являются важной философской и правовой проблемой. Развитие общественных отношений (правоотношений), появление государств, международных и интеграционных организаций существенно расширило права человека. Если изначально речь шла о естественных правах человека (например, о праве на жизнь), с появлением государств — о гражданских, политических и экономических правах, то сейчас лица не просто наделены правами, которые гарантированы государством и мировым сообществом, но и могут гарантированно реализовывать свои права трансгранично, в правовой системе другого государства. Такая реализация прав основана на их признании.

Понятие «признание» исторически связано с католическим каноническим правом и подразумевает одобрение, утверждение церковным высшестоящим лицом действий своего подчиненного², оно также соотносилось с теорией о необходимости папского признания, с практикой обязательного утверждения папой римским кандидатуры немецкого короля. Согласно данной теории rex Alemanniae (король Алеманнии) — это не признанный папой немецкий король, *in Romanorum regem electus* — избранный король римлян и *Romanorum rex* — король римлян, признанный через папскую *approbatio* (признание), имеющую обязательную юридическую силу³.

В международном праве понятие «признание» (англ. *recognition*) употребляется в значении метода принятия определенных фактических ситуаций и наделения их юридической значимостью. М. Шо отмечает, что в контексте создания государственности признание может рассматриваться как конститутивное или де-

кларативное. В первой теории утверждается, что только благодаря признанию государство возникает в соответствии с международным правом, последний же подход утверждает, что, как только фактические критерии государственности будут удовлетворены, новое государство существует как субъект международного права⁴.

Аналогичные концепции использовались для рассмотрения человека как субъекта права, обладателя естественных и политических прав. В философском аспекте вопрос прав человека часто освещался во взаимосвязи со свободой. Многие философы писали о том, что свобода одного кончается там, где начинается свобода другого. В этой связи Фихте отмечал, что взаимное признание между свободными разумными существами является необходимым условием для возможности их самосознания, свободы личности на самоопределение. Другими словами, Фихте говорит, что для того, чтобы думать о себе как о свободном человеке и действовать свободно, нужно быть признанным свободным другими и, в свою очередь, признавать других свободными⁵.

Сравнивая в данном аспекте конститутивную концепцию создания государства (основанную на его признании) и признание прав человека, можно заключить, что признание лежит в основе правосубъектности. Так, в Европейском Союзе (далее — ЕС) взаимное признание является основой свободы передвижения лиц и учреждения — свобод внутреннего рынка ЕС. В данном аспекте право на свободу сопровождается необходимостью признания, без которого невозможно ее существование.

Внутренний рынок, в соответствии со ст. 26 Договора о функционировании Европейского Союза⁶ (ДФЕС), представляет собой пространство без внутренних границ, где обеспечивает-

² См.: Казбекова Е. В. *Approbatio* // Православная энциклопедия. URL: <http://pravoslavnya.academic.ru/1797/approbatio> (дата обращения: 23.04.2018).

³ Казбекова Е. В. Указ. соч.

⁴ Shaw M. N. *International Law*. Sixth edition. Cambridge University press 2008. Pp. 207.

⁵ Nance M. *Recognition, Freedom, and the Self in Fichte's Foundations of Natural Right* // *European Journal of Philosophy*. 2012. Pp. 608—609.

⁶ Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2016) // OJ C 202. 07.06.2016. Pp. 1—388.

ся свобода передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов⁷. К свободам внутреннего рынка относятся: свобода передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, основанных на запрете их ограничений.

Свобода перемещения лиц и услуг как одна из фундаментальных свобод внутреннего рынка ЕС включает свободу учреждения, предоставления услуг и трудовую мобильность граждан ЕС. Благодаря данным свободам внутреннего рынка физические лица могут свободно перемещаться в рамках пространства ЕС и организовывать, вести свою деятельность в любом месте ЕС. Однако реализовать право на трудовую мобильность в рамках данных свобод невозможно без взаимного признания профессиональных квалификаций. Именно взаимное признание является ключевым механизмом, облегчающим реализацию этих свобод. Признание профессиональных квалификаций позволяет квалифицированным специалистам пересекать границы и осуществлять трудовую деятельность или деятельность в качестве самозанятого, право на учреждение в другом государстве-члене. Взаимное признание профессиональных квалификаций позволяет устранить необходимость переквалификации в другом государстве-члене. Режим взаимного признания профессиональных квалификаций (или система), постепенно сложившийся в ЕС, является незаменимым элементом, обеспечивающим свободы внутреннего рынка ЕС (свобода передвижения лиц и услуг). Отсутствие такого признания привело бы к невозможности реализовать право граждан ЕС на экономическую мобильность. Без взаимного признания профессиональных квалификаций невозможно функционирование единого экономического пространства⁸.

Следует отметить, что полное взаимное признание иностранных квалификаций может повредить интересам потребителя. Например, отсутствие у пилота пассажирского самолета необходимых навыков может привести к трагедии. Поэтому в ЕС сложилась своя система, или режим, признания (реализации признания). Основным актом, устанавливающим режимы профессионального признания, является Директива 2005/36/ЕС Европейского парламента и Совета ЕС от 7 сентября 2005 г. о признании профессиональных квалификаций⁹ (далее — Директива 2005/36/ЕС) с поправками, внесенными Директивой 2013/55/ЕС Европейского Парламента и Совета от 20 ноября 2013¹⁰.

Одним из таких режимов является *неавтоматический (или общий)*. Общий режим профессионального признания основан на признании документов об образовании и профессионального опыта. В соответствии со ст. 12 Директивы 2005/36/ЕС документы об образовании лица, квалифицированного в одном из государств — членов ЕС (государстве происхождения), должны свидетельствовать об успешном завершении обучения в одном из государств — членов ЕС в рамках официальных программ, которые признаются эквивалентными программам принимающего государства. Этот неавтоматический режим обеспечивает гражданам ЕС, имеющим соответствующую регулируемую (и относящуюся к данному режиму) профессию, реализацию права практиковать деятельность по своей квалификации в одном из государств — членов ЕС, притом что последние не могут отказать мигрантам в такой практике на том основании, что их формальная квалификация не принимается в этом государстве, если она удовлетворяет определенным в Директиве

⁷ Право Европейского Союза : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. Ю. Кашкин. М. : Юрайт, 2013. Т. 2. С. 41—43.

⁸ Заплатина Т. С. Правовое регулирование взаимного признания профессиональных квалификаций государствами — членами Европейского Союза : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. 270 с.

⁹ Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications // OJ L 255. 30.09.2005. Pp. 22—142.

¹⁰ 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) // OJ L 354. 28.12.2013. Pp. 132—170.

2005/36/ЕС критериям. Государство-член разрешает мигранту доступ к соответствующей профессии на том же основании, что и своим гражданам, а программы обучения имеют равную юридическую силу, если квалификация имеет уровень обучения, эквивалентный уровню принимающего государства.

Именно для того, чтобы квалификации государств — членов ЕС считались эквивалентными, Директива 2005/36/ЕС установила правила, содействующие взаимному признанию профессиональных квалификаций. Такие правила и образуют общий режим взаимного признания профессиональных квалификаций.

Однако, по мнению Европейской комиссии, со временем «результаты процесса взаимной оценки выявили отсутствие ясности в отношении критериев, которые используются государствами-членами при оценке соразмерности требований, ограничивающих доступ к регулируемым профессиям»¹¹. Чтобы избежать фрагментации внутреннего рынка и устранить барьеры, мешающие выполнению определенных видов деятельности (трудовой деятельности или в качестве самозанятого), на уровне Союза должен существовать общий подход, предотвращающий принятие государствами — членами ЕС непропорциональных мер. В этой связи была принята Директива 2018/958/ЕС о тесте пропорциональности до принятия регламента по регулированию профессий¹² (далее — Директива 2018/958/ЕС), устанавливающая общие правила для проведения оценок соразмерности законодательных, нормативных или административных положений, ограничивающих доступ или осуществление регулируемых профессий, с целью обеспечения надлежащего функционирования внутренних рынков. Она «применяется к законодательным, нормативным или административным положениям государств-членов, ограничивающим доступ к регулируемой профессии или

ее осуществлению, включая использование профессиональных наименований (титулов), подпадающих под действие Директивы 2005/36/ЕС» (преамбула к Директиве 2018/958/ЕС).

Автоматическое признание квалификаций, основанное на координации минимальных требований к обучению, установленное гл. III Директивы 2005/36/ЕС, применяется для профессий, для которых минимальные условия обучения были согласованы на уровне ЕС (секторные профессии): врач, медсестра, отвечающая за общий уход, дантист, ветеринар, акушер, фармацевт и архитектор. Помимо требований к навыкам и компетенциям (материальные требования) и установлению перечней подлежащих признанию документов (формальные требования), Директива 2005/36/ЕС устанавливает условия продолжительности подготовки для данных профессий и условий ее проведения.

В отношении необходимых условий подготовки для профессий данного автоматического режима признания Директивы 2005/36/ЕС Суд ЕС в решении по делу Hannes Preindl¹³ уточнил, что квалификация, полученная в государстве происхождения в ходе частично пересекающихся курсов (англ. overlapping courses), курсов неаналогичного характера, чем предусмотрено в принимающем государстве, должна автоматически признаваться во всех государствах-членах, если соблюдаются эти минимальные условия обучения, установленные законодательством ЕС о признании квалификаций (см. заключительные выводы Суда по данному решению). Таким образом, государство-член, в законодательстве которого содержится требование о прохождении очного обучения и запрет на зачисление на два курса одновременно, должно автоматически признавать свидетельство формальной квалификации, подпадающее под действие Директивы 2005/36/ЕС и выданное другим госу-

¹¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on a proportionality test before adoption of new regulation of professions // COM/2016/0822 final 2016/0404 (COD).

¹² Directive (EU) 2018/958 of the European Parliament and of the Council of 28 June 2018 on a proportionality test before adoption of new regulation of professions // OJ L 173. 09.07.2018. Pp. 25—34.

¹³ Judgment of the Court (Third Chamber) of 6 December 2018. Case C-675/17. Ministero della Salute v Hannes Preindl // ECLI identifier: ECLI:EU:C:2018:990.

дарством-членом, даже если заинтересованное лицо проходило обучение неполный рабочий день или при получении им квалификации проходило несколько курсов одновременно (условия получения совпадают частично), при условии соблюдения требований Директивы в отношении обучения. Суд подчеркивает, что именно государство происхождения, а не принимающее государство должно обеспечить, чтобы общая продолжительность, уровень и качество обучения с частичной занятостью не были ниже, чем у непрерывного очного обучения. В противном случае, если бы государства-члены могли ставить под сомнение решения, принятые компетентным органом другого государства-члена, выдавшего квалификацию, система автоматического признания квалификаций Директивы 2005/36/ЕС была бы серьезно поставлена под угрозу.

Признание профессиональных квалификаций в Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС) является абсолютным. В соответствии с Договором о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.¹⁴ (далее — Договор о ЕАЭС) «трудящимся государств — членов ЕАЭС гарантировано автоматическое признание документов об образовании», однако без регламентации и установления процедурных аспектов такого признания, а также единых стандартов гармонизации образования, как это было рассмотрено в рамках общего режима признания в ЕС. Статья 97 устанавливает, что «в целях осуществления трудящимися государств-членов трудовой деятельности в государстве трудоустройства признаются документы об образовании, выданные образовательными организациями (учреждениями образования, организациями в сфере образования) государств-членов, без проведения установленных законодательством государства трудоустройства процедур признания документов об образовании».

Взаимное признание профессиональных квалификаций в ЕАЭС — это признание для целей экономической мобильности и осуществления трудовой деятельности. Оно не включает и не

обеспечивает свободу предоставления услуг и учреждения, в отличие от общего и автоматического режимов взаимного признания в ЕС. Приложение 16 к Договору о ЕАЭС устанавливает, что государства-члены могут принять решение о взаимном признании разрешений на поставку услуг в конкретных секторах в связи с достижением в этих секторах содержательной эквивалентности.

Поскольку в ЕАЭС, несмотря на установление автоматического режима признания, не определен необходимый минимум знаний для осуществления работником-мигрантом своей профессиональной деятельности, то права потребителей находятся под угрозой. То же относится и к системе проверки данных о квалификации, определения компетентных органов. То есть в затруднительном положении находится не только потребитель, но и само лицо, перемещающееся в одно из государств — членов ЕАЭС для осуществления экономической деятельности.

Заявитель хотя и обладает правом на признание своей квалификации, но не может обжаловать решение работодателя в случае отказа в приеме на работу потому, что нормами принимающего государства не предусмотрена процедура признания квалификации, порядок предоставления доказательств компетенции. Более того, нет единых критериев оценки квалификации, не установлены возможные, допустимые различия. Введение процедуры признания, установление стандартов гармонизации, определение соответствующих компетентных органов не только позволит контролировать квалификации с точки зрения общественного интереса (чтобы не нанести вред потребителю при исполнении обязанностей неквалифицированным работником), но и определит права заявителей. Установление четких рамок признания, границ и способов его реализации определит баланс прав и свобод лиц, права которых подлежат признанию, и лиц, чьи права и свободы будут затронуты правом лиц на профессиональное признание и свободой их экономической мобильности.

¹⁴ Договор о Евразийском экономическом союзе от 8 мая 2015 г. (с изм. и доп., вступ. в силу с 12 августа 2017 г.) // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Следует отметить, что в России законодательно не предусмотрено признание профессиональных квалификаций. Основным законом является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»¹⁵, предусматривающий академическое признание профессиональных квалификаций (для цели образовательной мобильности). Отсутствие в российском праве специального закона о признании именно профессиональных квалификаций для цели экономической мобильности, отсутствие разделения академического и профессионального признания создает проблемы в международном сотрудничестве в данной сфере. В этой связи между Россией и третьими странами отсутствуют соглашения, прямо закрепляющие профессиональное признание¹⁶.

Для академического признания в рамках ЕАЭС его государства-члены используют Конвенцию о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе¹⁷ (Лиссабонская конвенция), а также Соглашение о механизме взаимного признания и установления эквивалентности документов об ученых степенях в государствах — членах Евразийского экономического сообщества¹⁸. Данные акты способствуют установлению общих прин-

ципов академического признания, формированию общей системы академического признания, что свидетельствует о сходстве в данном аспекте между ЕС и ЕАЭС. ЕАЭС, так же как и ЕС, нуждается в установлении самостоятельной системы академического признания.

В данном аспекте следует отметить, что между свободой и признанием должен быть баланс, т.е. свобода одного заканчивается там, где начинается свобода другого. Признание по правилам есть гарантия взаимной свободы. Таким образом, подлежащее признанию право определяет признание. Так, естественные права признаются без каких-либо ограничений, поэтому концепция естественных прав говорит о том, что естественные права не нуждаются в признании, а даны человеку от рождения.

Итак, развитие общественных отношений породило появление новых прав и способов признания, однако идея о том, что взаимное признание между «свободными разумными существами» является необходимым условием их «самосознания», осознания прав и границ свободы других, по-прежнему пронизывает общественные отношения, или, как говорил Фихте, нужно быть признанным свободным другими и признавать других свободными.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Казбекова Е. В. *Approbatio* // Православная энциклопедия. URL: <http://pravoslavnaya.academic.ru/1797/approbatio> (дата обращения: 23.04.2018).
2. Право Европейского Союза : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. Ю. Кашкин. — М. : Юрайт, 2013. — Т. 2. — 1023 с.
3. Nance M. Recognition, Freedom, and the Self in Fichte's Foundations of Natural Right // *European Journal of Philosophy*. — 2012. — Pp. 608—632.
4. Shaw M. N. *International Law*. — Sixth edition. — Cambridge University press, 2008. — 1710 p.

Материал поступил в редакцию 1 мая 2018 г.

¹⁵ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 29.12.2017) «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53. Ч. 1. Ст. 7598.

¹⁶ Официальный сайт ФГБУ «Главэкспертцентр». URL: <http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation> (дата обращения: 02.04.2018).

¹⁷ Конвенция о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе, от 11 апреля 1997 г. // ETS № 165.

¹⁸ Соглашение о механизме взаимного признания и установления эквивалентности документов об ученых степенях в государствах — членах Евразийского экономического сообщества от 27 сентября 2005 г. // URL: http://nic.gov.ru/ru/docs/foreign/confirmation/agreem_recog_EurAsEC_2005 (дата обращения: 02.04.2018).

MUTUAL RECOGNITION AS THE BASIS OF INDIVIDUAL RIGHTS AND FREEDOMS, RIGHT TO LABOR MOBILITY AND MUTUAL RECOGNITION OF PROFESSIONAL QUALIFICATIONS IN THE EUROPEAN UNION¹⁹

ZAPLATINA Tatiana Sergeevna, Postgraduate of the Integration and European Law Department of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
tatianazaplatina@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Abstract. *The purpose of the paper is to analyze the role of mutual recognition in the implementation of the individual rights and freedoms on the example of the right to labor mobility and mutual recognition of professional qualifications in the European Union. The author draws a parallel with philosophical concepts that often highlight the issue of human rights in conjunction with freedom. Many philosophers have written that the freedom of one ends where the freedom of another one begins. J. G. Fichte noted that mutual recognition between free rational beings is a prerequisite for the possibility of their self-awareness. The European Union considers mutual recognition as the basis for the freedom of movement of persons and institutions — the freedoms of the European Union internal market. Without mutual recognition, it is impossible to realize the right to the free movement. The free movement of persons and free provision of services are fundamental freedoms of the internal market. These freedoms provide the individuals and legal entities right to organize and conduct business anywhere in the European Union. The mutual recognition of professional qualifications is a key mechanism facilitating the freedoms' realization; it allows qualified specialists to cross borders and carry out their work in another Member State. The mutual recognition of professional qualifications eliminates the need for retraining in another Member State. The mutual recognition of professional qualifications system, gradually developed in the European Union, is an important element of the internal market freedoms effective functioning. The European Union mechanism of mutual recognition of professional qualifications confirms the idea that recognition by rules is a guarantee of mutual freedom. The right to recognition is determined by recognition.*

Keywords: *mutual recognition of professional qualifications, freedom of movement of persons, labor mobility, rights and freedom recognition, European Union, Eurasian Economic Union.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kazbekova E. V. Approbatio // Pravoslavnyaya entsiklopediya. URL: <http://pravoslavnyaya.academic.ru/1797/approbatio> (data obrashcheniya: 23.04.2018).
2. Pravo Evropeyskogo Soyuz : uchebnyk : v 2 t. / otv. red. S. Yu. Kashkin. — M. : Yurayt, 2013. — T. 2. — 1023 s.

¹⁹ This work is financed through a grant from the President of the Russian Federation for young scientists - candidates of sciences MK-6635.2018.6.