

## Общая система взаимного признания профессиональных квалификаций в новейшем законодательстве Европейского Союза

**Аннотация.** Статья посвящена анализу актов Европейского Союза, устанавливающих системы профессионального признания. Особое внимание уделяется общей системе признания или системе неавтоматического признания. В рамках общей системы признания складываются правоотношения, где заявитель имеет право на признание, а соответствующие органы государства обязаны, при соответствии квалификации необходимому уровню, признать данную квалификацию. Новейшие законодательные акты Европейского Союза устанавливают материальные и процессуальные аспекты данной системы признания. Ее можно сравнить с неавтоматической системой академического признания. Последняя имеет ряд недостатков, анализ общей системы профессионального признания в Европейском Союзе может быть использован для модификации системы академического признания.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, общая система профессионального признания, неавтоматическая система признания, академическое признание.

**DOI: 10.17803/1994-1471.2017.76.3.206-211**

Одна из основных проблем экономической интеграции в Европейском Союзе заключается в признании квалификаций. Не случайно к целям ЕС относится устранение препятствий для свободного передвижения физических лиц и предоставления услуг между государствами — членами ЕС. Граждане государств — членов ЕС имеют право осуществлять профессиональную деятельность как самостоятельно, так и в качестве наемного работника в любом из государств — членов ЕС. Признание профессиональных квалификаций является ключевым элементом, способствующим экономической мобильности лиц и способом реализации их прав на такую мобильность.

В целях реализации свободы передвижения лиц в рамках ЕС были приняты акты, устанавливающие определенные правила в отношении взаимного признания дипломов, сертификатов и других документов, официально подтверждающих квалификацию. В результате принятия этих актов в ЕС сложилось две системы признания: автоматическая система признания и общая или неавтоматическая.

Директива Совета 89/48/ЕЭС от 21 декабря 1988 г. об общей системе признания дипломов о высшем образовании, присуждаемых по окончании профессионального образования и обучения продолжительностью не менее трех лет<sup>1</sup>, заложила ряд основополагающих принци-

<sup>1</sup> Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration // Official Journal L 19. 1989. 24 Jan. P. 16.

© Заплатина Т. С., 2017

\* Заплатина Татьяна Сергеевна, аспирантка 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

пов общей системы признания. Согласно ее положениям признание основывалось на принципе взаимного доверия, то есть не требовалась координация подготовительных образовательных программ по разным специальностям<sup>2</sup>.

Пройдя долгий путь модификации, система неавтоматического признания нашла свое наиболее полное выражение в Директиве 2005/36 о признании профессиональных квалификаций<sup>3</sup>. В целях учета всех ситуаций, относящихся к признанию профессиональных квалификаций, общая система признания в соответствии с данной Директивой должна быть распространена на случаи, которые не подпадают под какую-либо конкретную систему. То есть она в субсидиарном виде распространяется на все случаи, которые не могут быть автоматически признаны на основе профессионального опыта или координации минимальных условий испытательного срока<sup>4</sup>. Таким образом, сфера действия общей системы признания значительно расширяется. Данная Директива также применяется к услугам.

Основной смысл Директивы сводился к тому, что если гражданин одного из государств-членов хотел бы заниматься деятельностью в рамках регламентируемой профессии в любом другом государстве-члене, то компетентные власти этого государства-члена не вправе отказать ему на основании несоответствующего уровня квалификации<sup>5</sup>.

С целью упрощения, ограничений, установленных предыдущим актами гармонизации, для применения взаимного признания, Директивой 2005/36 были сформулированы пять уровней обучения. Эти уровни не влияют на национальные структуры образования и профессиональной подготовки, равно как и на компетенцию государств — членов ЕС, они варьируются в зависимости от успешного завершения учебного курса и подтверждаются квалификацией. Официальные документы о профессиональной квалификации подразделяются на:

- а) аттестационный документ о компетенции, выданный на основании образовательного курса, не являющегося частью свидетельства или диплома;
- б) аттестационный документ, удостоверяющий успешное окончание курса среднего образования;
- с) диплом, удостоверяющий успешное окончание обучения на уровне среднего специального образования;
- д) диплом, подтверждающий успешное окончание обучения на уровне высшего образования продолжительностью не менее трех лет;
- е) диплом, подтверждающий успешное окончание обучения на уровне высшего образования продолжительностью не менее четырех лет.

Таким образом, можно говорить о неких уровнях квалификации, в соответствии с которыми работает система общего профессионального признания. Данная система не вырабатывает регулируемых профессий, а определяет общие критерии, уровни квалификации, документальное подтверждение которых является основанием для признания.

В данном аспекте процедура признания представляет собой правоотношение. Любое правоотношение состоит из объекта, субъектов и содержания этих правоотношений. В содержание правоотношений входят права и обязанности участников этих отношений, когда речь идет о правоотношениях по признанию, следует отметить, что в соответствии с Директивой 2005/36 лицо, обладающее официальными документами о формальном образовании, имеет право на признание.

В качестве такого документа рассматривается документальное свидетельство формального образования либо пакет документов о формальном образовании, выданные компетентной инстанцией любого из государств — членов ЕС и подтверждающие успешное окон-

<sup>2</sup> Гамарская Е. С. Правовые проблемы регулирования признания профессиональных квалификаций в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 8. С. 1787.

<sup>3</sup> 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, 30.9.2005. P. 22.

<sup>4</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications. COM/2002/0119 final — COD 2002/0061 // OJ C 181E, 30.7.2002. P. 183.

<sup>5</sup> Paul Craig, Gráinne de Búrca. EU Law. Text, cases and materials. 4th ed. Oxford, 1998. P. 836.

чание обучения в пределах ЕС в очной или заочной форме, в рамках официальных программ или за рамками таковых, признаваемого в этом государстве — члене ЕС эквивалентным по уровню и наделяющим обладателя таких документов равными правами доступа к профессии или ее осуществлению, либо готовящим его для осуществления деятельности по этой профессии.

Аналогичным правом обладает также лицо, обладающее документом о профессиональной квалификации, не удовлетворяющим требованиям, содержащимся в законодательных, регулирующих или административных положениях, в случае если исходное государство — член ЕС поднимает уровень образования и лицо, ранее получившее образование, не отвечающее требованиям нового уровня квалификации, пользуется приобретенными правами в силу национальных законодательных, регулирующих или административных положений.

Доступ к профессии и право деятельности по ней предоставляется также претендентам, которые осуществляли деятельность по профессии в течение одного года на основе полной занятости или в течение эквивалентного периода на основе частичной занятости за предшествующие 10 лет в любом другом государстве — члене ЕС, не регулирующем данную профессию, при условии обладания ими одним или несколькими свидетельствами об их компетенции.

Аттестационные свидетельства о компетенции или документы о формальном образовании должны быть выданы компетентной инстанцией государства — члена ЕС. Данные документы должны быть выданы компетентной инстанцией государства — члена ЕС и удостоверить, что их обладатель подготовлен к осуществлению деятельности по данной профессии.

Принимающее государство — член ЕС должно принять уровень, подтвержденный государством — членом ЕС происхождения, а также свидетельство, которым государство — член ЕС происхождения удостоверяет, что регулируемое образование и обучение либо профессиональная подготовка эквивалентны уровням, установленным Директивой.

Однако обязанность по признанию не является абсолютной. Компетентная инстанция принимающего государства — члена ЕС может отказать в доступе к профессии и в праве деятельности по ней лицам, если лицо обладает аттестационным свидетельством 1-го уровня, в то время, когда для национальной профессиональной квалификации необходим уровень<sup>6</sup>.

Более того, общая система признания не препятствует ни одному из государств — членов ЕС обязывать любого специалиста, работающего по его профессии на его территории, соблюдать конкретные требования в части применения профессиональных правил, обусловленных общественными интересами.

Таким образом, общая система признания, устанавливает право на признание и обязанность для принимающей стороны осуществить это признание при соблюдении определенных условий. Признание гарантируется на основе Директивы, только если уровень квалификации, требуемый в принимающем государстве-члене, не выше, чем уровень свидетельства, удостоверяющего квалификацию заявителя<sup>6</sup>.

В данном контексте можно говорить о признании, как материальном праве лица, обладающего определенной, особым образом подтвержденной, квалификацией. Любому праву должна корреспондировать обязанность, Директива 2005/36 устанавливает правила, согласно которым любое государство — член ЕС, ставящее допуск к какой-либо регулируемой профессиональной деятельности и ее осуществлению на своей территории в зависимости от обладания конкретной профессиональной квалификацией, обязано признавать документы о профессиональной квалификации, полученные в других государствах — членах ЕС. Однако какова степень этой обязанности в общей системе признания?

Помимо закрепления материальных прав и обязанностей, данный акт устанавливает процедуру их реализации. Реализация права на признание не одинакова в системах признания, установленных Директивой. То есть речь идет не только о материальных, но и процессуальных правах и обязанностях, которые дифференцированы в зависимости от системы признания.

<sup>6</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the recognition of professional qualifications.

Директива предусматривает возможность для принимающего государства-члена признать квалификации при расхождении в уровнях при условии, что заявитель прошел компенсационные меры, которые могут быть либо в виде теста на профессиональную пригодность или испытательного срока. Данные меры должны быть пропорциональны и, в частности, учитывать профессиональный опыт претендента.

Практика показывает, что предоставляемый претенденту выбор между тестом на проверку профессиональной пригодности и испытательным сроком обеспечивает достаточные гарантии в отношении установления уровня его профессиональной квалификации, так что любое отступление от этого выбора должно в каждом случае быть обосновано настоятельными требованиями в общих интересах.

Положения Директивы тем не менее не препятствуют принимающему государству — члену ЕС требовать от претендента прохождения адаптационного периода длительностью до трех лет или прохождения теста на профессиональную пригодность, если:

- образование, полученное им, охватывает материал, существенно отличающийся от дисциплин, содержащихся в документах о формальном образовании, требующихся в принимающем государстве — члене ЕС;
- регулируемая профессия в принимающем государстве — члене ЕС охватывает один или несколько видов регулируемой профессиональной деятельности, не существующих в рамках соответствующей профессии в государстве происхождения.

Решение о применении адаптационного периода или теста на профессиональную пригодность должно быть надлежащим образом обосновано. Однако изначально данные положения не были конкретизированы и применение принципа «взаимного доверия» на практике сталкивалось с некоторыми затруднениями. Государства-члены просто не следовали указанному принципу, они предпочитали прибегать к тесту на профессиональную пригодность, что являлось широким толкованием положений

директив, предоставляющих лицу право выбора между тестом и периодом адаптации.

Директива 2005/36 закрепила и конкретизировала условия признания. Допускается возможность отступления от права о выборе заявителем между компенсационными мерами, однако государство-член обязано заблаговременно проинформировать об этом другие государства — члены ЕС и Комиссию и предоставить достаточное обоснование такого отказа.

Поскольку различия в содержании обучения могут быть результатом существенных различий в сфере профессиональной деятельности, Директива предусматривала также освобождение от компенсационных мер, если заявитель соответствует критериям квалификации. Эти критерии будут предложены профессиональным ассоциациям в контексте общей платформы, установленной на европейском уровне и предоставляющей надлежащие гарантии в отношении уровня квалификации.

Общие платформы — это набор критериев профессиональной квалификации, которые пригодны для компенсации существенных различий, выявленных между требованиями различных государств-членов для данной профессии. Эти существенные различия должны быть идентифицированы путем сравнения продолжительности и содержания обучения. Общие платформы представлялись Комиссии государствами-членами или профессиональными ассоциациями или организациями.

Механизм правового регулирования ЕС продолжает развиваться, и в 2013 г. принимается Директива Европейского парламента и Совета, вносящая поправки в Директиву 2005/36/ЕС о признании профессиональных квалификаций и Регламент об административном сотрудничестве посредством информационной системы в рамках внутреннего рынка<sup>7</sup>.

Данный акт конкретизирует условия признания, закрепляя, что квалификационные уровни должны быть использованы только как контрольный инструмент, а не как основание для освобождения специалистов из сферы действия Директивы. Единственное исключение касается лиц, чьи квалификации основаны

<sup>7</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 // OJ L 354, 28.12.2013. P. 132.

на профессиональном опыте, т.е. если лицо стремится получить доступ к профессии, требующей высшего образования.

Уровни, создаваемые для целей работы общей системы, не должны иметь влияние ни на национальное образование и обучающие структуры, ни на компетенцию государств-членов в этой области, включая национальную политику по реализации рамок европейских квалификаций. Квалификация заявителя должна быть сравнима с квалификациями, запрашиваемыми в принимающем государстве-члене на основе квалификационных уровней. В случае значительных различий, а также в отсутствие гармонизации минимальных требований подготовки для доступа к профессии, регулируемых общей системой, компетентный орган должен иметь возможность наложить компенсационные меры.

Решение о наложении компенсационной меры должно быть обосновано в деталях, для того чтобы заявитель лучше понял свою ситуацию и обратился за юридической экспертизой в национальные суды в соответствии с Директивой 2005/36 / ЕС<sup>8</sup>.

Что касается системы общих платформ, которую можно было использовать для освобождения от компенсационных мер, то Директива 2013/55 отменяет систему общих платформ. Данное понятие заменяется общими принципами подготовки: общие рамки обучения или общий подготовительный тест. Данное изменение направлено на автоматизацию признания квалификаций в рамках общей системы. В то время как общими платформами предлагается только возможность согласования компенсационных мер, общие принципы подготовки позволяют специалистам быть освобожденными от компенсационных мер в целом.

Квалификации, полученные в рамках данного режима, должны быть автоматически признаны в государствах-членах. Кроме того, условиям для формирования общих принципов обучения не так сложно соответствовать, нежели выполнить условия для создания общих платформ.

Хотя общие принципы обучения не заменяют национальных учебных программ, специалисты с квалификацией в рамках данного режима будут приобретать те же преимущества, как и от профессий, для которых требуются минимальные требования подготовки, указанные в Директиве.

Еще одним нововведением Директивы 2013 является расширение ее сферы для специалистов, имеющих диплом, но до сих пор не завершивших оплачиваемую стажировку, которая может требоваться в соответствии с законом государства-члена, где находится вуз. Эта поправка приведет к большей правовой определенности для специалистов данной категории, которые сегодня извлекают выгоду из правил договора о свободном перемещении, но не имеют процессуальных гарантий. Эти положения основаны на прецедентном праве<sup>9</sup> Суда ЕС.

Таким образом, в ЕС существует несколько систем профессионального признания. Данные системы отличаются степенью автоматичности. Система общего признания является неавтоматической системой и представляет собой правоотношение, в котором заявитель имеет право на признание, а соответствующие органы государства обязаны, при соответствии квалификации необходимому уровню, признать данную квалификацию. В основе данной системы признания лежит именно национальная квалификация, т.е. не используется некий общий стандарт квалификации.

Положительным моментом данной системы является отсутствие жесткой регламентации элементов национальной квалификации и наличие весьма четкой системы условий признания, способствующей, с одной стороны, либерализации данного процесса, с другой — предотвращающей возможность расширительного толкования этих условий. Директива 2013, в свою очередь, еще больше модифицировала систему общего признания в сторону ограничения такого расширительного толкования.

Общую систему признания целесообразно сравнить с системой академического признания (в случае миграции лица для целей

<sup>8</sup> Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2005/36/EC on the recognition of professional qualifications and Regulation on administrative cooperation through the Internal Market Information System /COM/2011/0883 final. Brussels, 19.12.2011.

<sup>9</sup> См.: C-313/01, Morgenbesser ; C-345/08, Pešla.

продолжения образования), установленной Конвенцией о признании квалификаций, относящихся к высшему образованию в Европейском регионе<sup>10</sup>. Данная система является системой неавтоматического признания, преимущественно направленной на признание квалификаций для продолжения образования. В основе этой системы лежат отношения заявителя (лица, обладающего квалификацией, документами об образовании) и принимающей стороны (органы принимающего государства). Однако положения Конвенции не налагают на

государства прямой обязанности такого признания. Более того, Лиссабонская конвенция четко не формулирует условия признания. В ее положениях установлено, что признание возможно в случае отсутствия «существенных различий» между требуемой в принимающем государстве и признаваемой квалификацией. Таким образом, система признания, сложившаяся в рамках ЕС является более четкой и определенной и может быть взята за основу для совершенствования системы академического признания в Европейском регионе.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Гамарская Е. С. Правовые проблемы регулирования признания профессиональных квалификаций в Европейском Союзе // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8. — С. 178—179.
2. Paul Craig, Gráinne de Búrca. EU Law. Text, cases and materials. — 4<sup>th</sup> ed. — Oxford, 1998. — 1032 p.

*Материал поступил в редакцию 27 сентября 2016 г.*

### GENERAL SYSTEM OF MUTUAL RECOGNITION OF PROFESSIONAL QUALIFICATION IN THE MODERN LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION

**ZAPLATINA Tatyana Sergeevna** — Post-graduate at the Department of Integrational and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
Zaplatka15@yandex.ru  
125993, Russia, Sadovaya-Kudrinskaya Street, 9

**Review.** *The article is devoted to the analysis of acts of the European Union, establishing a system of professional recognition. Special attention is given to the General system of recognition or an opt-in system of recognition. Within the framework of the General system for the recognition of legal relationships is emerging, where the applicant has the right for recognition and the relevant state organs are obliged, if there is a required level of qualifications, to recognize this qualification. The latest European Union legislative acts establish the substantive and procedural aspects of the recognition system. It can be compared to a manual system of academic recognition. The latter has a number of shortcomings; the analysis of the general system of professional recognition in the European Union can be used to modify the system of academic recognition.*

**Keywords:** *the European Union, the overall system of professional recognition, opting recognition system academic recognition.*

### REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. *Gamarskaja E. S. Pravovye problemy regulirovanija priznanija professional'nyh kvalifikacij v Evropejskom Sojuze // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 8. S. 178 —1790*

---

<sup>10</sup> Convention on the Recognition of Qualification Concerning Higher Education in the European Region. Lisbon, 11.IV.1997 // ETS № 165.