

ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙ ЯК УМОВА ФУНКЦІОНУВАННЯ СВОБОДИ НАДАННЯ ПОСЛУГ

М. О. Олійник, О. Г. Турченко

Анотація. Стаття присвячена аналізу процедури взаємного визнання кваліфікацій та дипломів в ЄС, що має на меті усунення будь-яких національних перешкод для реалізації суб'єктами підприємницької діяльності ЄС свободи ділового заснування та свободи надання й отримання послуг. Автор обґрунтовує, що взаємне визнання кваліфікацій як умова функціонування свободи надання послуг ґрунтується на таких основних принципах, як принцип «взаємної довіри», який полягає у тому, що держава-член ЄС не може обмежити свободу ділового заснування суб'єкта підприємницької діяльності ЄС тільки на підставі необхідності наявності національної кваліфікації для здійснення певної професійної діяльності у цій країні, а повинна надати умови для визнання кваліфікації суб'єкта підприємницької діяльності ЄС, а також принцип рівності, відповідно до якого держава-член ЄС, в якій надаються послуги, має право на регулювання професійних вимог виключно без дискримінації за ознакою громадянства, а також не має права встановлювати обмеження, що перешкоджають отриманню послуг громадянами інших держав-членів ЄС.

Ключові слова: право ЄС, кваліфікації, диплом, свобода надання послуг.

Серед численних переваг скасування обмежень у свободі надання послуг – сприяння кращому та ефективнішому розподіленню коштів в межах Європейського союзу, а саме: послуги надаватимуться там, де вони будуть найбільш затребувані, не виникатиме концентрації певних послуг в одній державі-члені, коли натомість, відчуватиметься брак таких послуг в іншій. Це сприятиме більш врівноваженому та стабільному розвитку економіки Союзу, відбуватиметься здешевлення багатьох видів послуг за рахунок того, що вони надаватимуться на вільній основі тими особами, що є найбільш конкурентноспроможними та професійними у своїй сфері.

Особливості свободи надання послуг в рамках права ЄС у загальному вигляді досліджували Ю. Ільїн, В. Кернз, Р. Петров, М. Гердеген, О. Хіневич. Ґрунтовні дослідження у галузі обмежень свободи надання послуг належать зарубіжним вченим, таким як М. Шидло, К. Барнард, С. О'Лірі, Д. Адамські, Дж. Снелл, М. Анденас. В Україні проблема обмежень свободи надання послуг у праві Європейського Союзу залишається мало вивченою і на даний момент немає спеціальних наукових досліджень, присвячених цій тематиці. Варто проте відзначити окремі праці В. Муравйова, Р. Петрова, В. Копійки, в яких вчені, досліджуючи економічні аспекти права ЄС, у загальних рисах висвітлювали питання обмежень свободи надання послуг, проблеми взаємного визнання професійних кваліфікацій.

Метою дослідження є виявити особливості процедури взаємного визнання професійних кваліфікацій як умови функціонування свободи надання послуг в ЄС.

Відповідно до ст. 26 Договору про функціонування ЄС [1] Союз застосовує заходи щодо створення або забезпечення функціонування внутрішнього ринку у відповідності до положень Договору. Внутрішній ринок охоплює простір без внутрішніх кордонів, в якому згідно з положеннями Договору забезпечується вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталів.

Враховуючи положення ч. 1 ст. 56 Договору, можна зробити висновок, що свобода надання послуг передбачає можливість надання послуг у межах Союзу громадянами держав-членів, що заснували свою справу в іншій державі-члені, ніж та, в якій знаходиться одержувач послуги.

Відповідно до ст. 49 Договору свобода заснування включає в себе доступ до діяльності, що не є найомною працею, та здійснення цієї діяльності, а також створення підприємств, їх представництв, філій або дочірніх підприємств, товариств та керування ними на умовах, визначених законодавством країни заснування для своїх власних громадян, при дотриманні положень глави щодо капіталів.

Європейський суд правосуддя вирішив проблему класифікації свободи ділового заснування та свободи надання послуг через визнання паралельної дії ст. 43 та ст. 49

Договору про Співтовариство (на сьогодні ст. 56 та ст. 49 Договору про функціонування ЄС відповідно). Це означає, що положення Договору про Співтовариство про свободу надання послуг діють тільки за умови, якщо суб'єкт підприємницької діяльності ЄС не може користуватися свободою ділового заснування [2, с. 169]. Крім того, у справі 71/76 Thieffu v. Conseil de l'Ordre des Avocats a la Cour de Paris Суд остаточно визначив, що ст. 43 Договору про Співтовариство забороняє компетентним органам держав-членів ЄС відмовляти без вагомих причин громадянам інших держав-членів в здійснювати економічну діяльність або отримувати визнання своєї кваліфікації тільки через те, що їх кваліфікація не є еквівалентною або не відповідає національним вимогам [3].

Умовами свободи надання послуг є: часова визначеність; заборона обмежень для суб'єктів господарювання, які вже мають місце ділового заснування в державі-члені ЄС; вимога наявності «елементу Союзу»; взаємне визнання кваліфікацій.

Право ЄС не є детально гармонізованим щодо питань взаємного визнання кваліфікацій, необхідних для надання послуг державами-членами ЄС. Первинно гармонізація вимог до визнання дипломів і кваліфікацій здійснювалась щодо кожної професії. Так, з кінця 1970-х років були гармонізовані вимоги до кваліфікації лікарів, ветеринарів, архітекторів тощо, встановлені мінімальні вимоги з визнання цих кваліфікацій в секторних директивах (наприклад, Директива 93/16 від 05.04.1993 року щодо лікарів, що практикують, Директива 78/686 від 25.07.1978 року щодо дантистів, Директива 85/384 від 10.06.1985 року щодо архітекторів, Директива 98/5 від 16.02.1998 року щодо визнання кваліфікацій ремісників, юристів, фахівців у галузі харчової промисловості, роздрібного продажу, оптової торгівлі, вугільної промисловості).

Ці директиви встановлюють мінімальні стандарти професійної підготовки та вимагають визнання підсумкових кваліфікацій. До особливостей такої процедури належить вимога про наявність сертифікату з добрим середнім балом навчання та сертифікату, який свідчить, що заявник ніколи не був банкрутом. Наявність таких сертифікатів є основною умовою для того, щоб суб'єкт підприємницької діяльності ЄС був допущений до практики в іншій державі-члені. Директиви поширюються на осіб, які надають професійні послуги самостійно, або на підставі трудового договору, маючи статус «працівник» [4, с. 498].

Другий етап гармонізації права ЄС про взаємне визнання кваліфікацій характеризується прийняттям «загальних» директив, спрямованих на створення загальної системи визнання дипломів і кваліфікацій, заснованої на принципі «взаємної довіри». Цей принцип полягає у тому, що держава-член ЄС не може обмежити свободу ділового заснування суб'єкта підприємницької діяльності ЄС тільки на підставі необхідності наявності національної кваліфікації для здійснення певної професійної діяльності у цій країні, а повинна надати умови для визнання кваліфікації суб'єкта підприємницької діяльності ЄС.

Так, першою з таких директив – Директивою 89/48 від 21.12.1988 року встановлювалася «загальна система визнання дипломів про вищу освіту, отриманих після проходження професійної освіти або підготовки строком не менше трьох років» [5].

У випадку, якщо курс мінімальної освіти за конкретною професією у приймаючій державі-члені перевищував строк освіти, отриманої претендентом, більш ніж на один рік, то від цієї особи могло вимагатися підтвердження її професійної придатності у вигляді відповідного кваліфікаційного екзамену або могла бути врахована наявність у неї відповідного практичного досвіду.

Директива 89/48 регулює взаємне визнання кваліфікацій, отриманих тільки в державах-членах ЄС. Якщо для здійснення певної професійної діяльності в державі-члені ЄС вимагається наявність диплома, встановлюється обов'язок визнання диплома, отриманого в іншій державі-члені ЄС. Якщо професію не врегульовано в країні заявника, то держава-член ЄС, де особа бажає здійснювати свою професійну діяльність, повинна визнати таку кваліфікацію, якщо кандидат мав принаймні 2 роки практики у державі походження та володіє певною кваліфікацією.

«Диплом» відповідно до директиви – це свідоцтво кваліфікації з такими ознаками: кваліфікацію повинно бути надано компетентним органом у державі-члені ЄС; особа, яка отримала кваліфікацію, повинна закінчити навчання в університеті тривалістю не менше 3 років; кваліфікація повинна надавати право здійснювати професійну діяльність у державі-члені, що видала диплом.

Директива 92/51 від 18.06.1992 року повторювала ту саму систему визнання кваліфікацій, що й Директива 89/48, але регулювала визнання кваліфікацій та дипломів, інших, ніж дипломи про вищу освіту, необхідних для заняття особливою професією або діяльністю. Тривалість навчання повинна бути не меншою одного року. Директива 92/51 також розглядала визнання сертифікатів після будь-якого виду професійної спеціалізованої підготовки, необхідної для заняття професією в державі-члені, що визнає кваліфікацію.

При цьому держава-член ЄС, в якій надаються послуги, має право на регулювання професійних вимог виключно за принципом рівності, тобто без дискримінації за ознакою громадянства.

Механізм визнання кваліфікацій з метою забезпечення свободи засновництва також закладався Директивою Європейського парламенту і Ради 1999/42/ЄС від 07.07.1999 року про засновництво механізму з визнання кваліфікацій професійної діяльності, що охоплюється директивами про лібералізацію, перехідні заходи і доповнення загальної системи визнання кваліфікацій [6]. Ця директива містила перелік видів діяльності, з яких держава-член зобов'язана провести заходи щодо визнання кваліфікації осіб, які отримали її в іншій державі-члені.

У 2005 році була прийнята «загальна» Директиву у сфері визнання дипломів і кваліфікацій – Директива Європейського парламенту і Ради 2005/36/ЄС від 07.09.2005 року про визнання професійних кваліфікацій [7], яка, з одного боку, кодифікувала право ЄС у даній галузі, а з іншого – містила нові положення, спрямовані на усунення прогалів у правовому регулюванні визнання кваліфікацій. З 20 жовтня 2007 року вона повністю замінила положення усіх попередніх директив у даній сфері. У 2013 році було внесено поправки до цієї директиви ЄС, направлені на забезпечення автоматичного визнання кваліфікацій через інформаційну систему внутрішнього ринку.

Треба зазначити ще декілька актів. По-перше, рекомендацію Ради ЄС від 20 грудня 2012 року про визнання неформального та інформального навчання, що тягне присвоєння повної або часткової кваліфікації. Рекомендація передбачає, що процес визнання полягає у «підтвердженні уповноваженим органом, що особа здобула результати навчання, вимірні стосовно відповідного стандарту» і охоплює чотири етапи: ідентифікацію досвіду особи шляхом діалогу (співбесіди), документування з метою засвідчення досвіду особи, формальне оцінювання досвіду та сертифікацію результатів оцінювання.

По-друге, рекомендацію Європейського парламенту і Ради ЄС 2008 року (у 2017 році було запропоновано оновлену редакцію) про впровадження Європейської рамки кваліфікацій для навчання впродовж життя (ЄРК), спрямовану на порівняння кваліфікацій, які встановлюються за результатами навчання, і, відповідно, на полегшення міжнародного визнання кваліфікацій. ЄРК складається з восьми кваліфікаційних рівнів, які описуються через три ключові дескриптори – знання (knowledge), навички (skills), відповідальність та автономія (responsibility and autonomy). Відповідно, держави повинні ухвалити національні рамки кваліфікацій (НРК), які не повинна дублювати ЄРК, але відповідати їй та адаптувати її відповідно до національного бачення.

Крім того, Директиву 2004/58 щодо прав громадян ЄС та членів їх родин вільно пересуватись та мешкати на території держави-члена ЄС, відповідно до якої громадяни ЄС, які бажають отримати послуги в країні, іншій, ніж держава-член їх постійного проживання, можуть скористатися свободою отримання послуг. Директива 2004/58 змінила та доповнила низку актів вторинного права Співтовариства (9 директив та 1 регламент). Приймаюча держава-член ЄС, відповідно до цієї Директиви, не має права встановлювати обмеження, що перешкоджають отриманню послуг громадянами інших держав-членів ЄС. Право вільного руху в межах ЄС з метою отримання послуг також підтверджено в Директиві 2004/58 при користуванні свободами ділового заснування та надання послуг.

Таким чином, можна зробити наступні *висновки*:

По-перше, процедура взаємного визнання кваліфікацій та дипломів в ЄС має на меті усунення будь-яких національних перешкод для реалізації суб'єктами підприємницької діяльності ЄС свободи ділового заснування та свободи надання й отримання послуг.

По-друге, взаємне визнання кваліфікацій як умова функціонування свободи надання послуг ґрунтується на таких основних принципах, як:

– принцип «взаємної довіри», який полягає у тому, що держава-член ЄС не може обмежити свободу ділового заснування суб'єкта підприємницької діяльності ЄС тільки на підставі необхідності наявності національної кваліфікації для здійснення певної професійної діяльності у цій країні, а повинна надати умови для визнання кваліфікації суб'єкта підприємницької діяльності ЄС;

– принцип рівності, відповідно до якого держава-член ЄС, в якій надаються послуги, має право на регулювання професійних вимог виключно без дискримінації за ознакою громадянства, а також не має права встановлювати обмеження, що перешкоджають отриманню послуг громадянами інших держав-членів ЄС.

Анотація. Стаття посвячена аналізу процедури взаємного признання кваліфікацій и дипломов в ЕС, которое имеет целью устранение любых национальных препятствий для реализации субъектами предпринимательской деятельности ЕС свободы делового основания и свободы предоставления и получения услуг. Автор обосновывает, что взаимное признание кваліфікацій как условие функционирования свободы предоставления услуг основывается на следующих основных принципах. Это принцип «взаимного доверия», который заключается в том, что государство-член не может ограничить свободу делового основания субъекта предпринимательской деятельности ЕС только на основании необходимости наличия национальной квалификации для осуществления определенной профессиональной деятельности в этой стране, а должна предоставить условия для признания квалификации субъекта предпринимательской деятельности ЕС. А также принцип равенства, в частности с которым государство-член, в которой предоставляются услуги, имеет право на регулирование профессиональных требований исключительно без дискриминации по признаку гражданства, а также не вправе устанавливать ограничения, препятствующие получению услуг гражданами других государств-членов ЕС.

Ключевые слова: право ЕС, кваліфікації, диплом, свобода предоставления услуг.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the procedure for the mutual recognition of qualifications and diplomas in the EU, which aims to remove any national obstacles to the implementation by EU business entities of the freedom of business foundation and the freedom to provide and receive services. The author substantiates that the mutual recognition of qualifications as a condition for the functioning of the freedom to provide services is based on the following basic principles. This is the principle of “mutual trust”, which consists in the fact that a member state cannot restrict the freedom of business foundation of the EU business entity only on the basis of the need for a national qualification to carry out certain professional activities in this country but should provide conditions for the recognition of the qualifications of EU business activities. As well as the principle of equality in which the member state where the services are provided has the right to regulate professional requirements exclusively without discrimination based on citizenship and also does not have the right to establish restrictions that impede the receipt of services by citizens of other EU member states.

Key words: EU law, qualifications, diploma, freedom of services.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Договор о функционировании ЕС 1957г. (в редакции Лиссабонского договора 2007г.) / Перевод и примечания А. О. Четверикова, МГЮА, Кафедра права Европейского Союза, Центр права ЕС. URL : http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/law_defence.
2. Андрейцев В. Развитие правового регулирования договорных отношений на виконання науково-дослідних робіт. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. №4(63). С.167-176.
3. Справа 71/76 *Thieffy v. Conseil de l'Ordre des Avocats a ia Cour de Paris* (1977) ECR 765, (1977) 2 CML R 373.
4. Право Европейского Союза: Уч-к для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд., перераб и доп. М. : Изд-во: Юрайт; ИД Юрайт, 2010. 1119 с.
5. Директива 89/48/ЄЕС від 21.12.1988 р. про загальну систему визнання дипломів про вищу освіту. *OJ*. 1989. L19/16.
6. Директива Європейського парламенту і Ради 1999/42/ЄС від 07.07.1999 року про засновництво механізму з визнання кваліфікацій професійної діяльності, що охоплюється директивами про лібералізацію, перехідні заходи і доповнення загальної системи визнання кваліфікацій. *OJ*. 1999. L.201/77.
7. Директива Європейського парламенту і Ради 2005/36/ЄС від 07.09.2005 р. про визнання професійних кваліфікацій. *OJ*. 2005. L.255/22.