

## ФОРМУВАННЯ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРОСТОРУ ПРОФЕСІЙНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ

Тетяна Семигіна

ORCID ID: 0000-0001-5677-1785

доктор політичних наук, професор, член  
Національне агентство кваліфікацій, Україна

**Вступ.** Євроінтеграційні процеси стосуються багатьох сфер економічного, соціального життя країн, векторів державної політики та функціонування різнопланових інститутів суспільства.

У Договорі про заснування ЄС міститься норма, спрямована на впровадження політики вільного пересування (free movement policy). Вона передбачає право працівника приймати пропозиції щодо працевлаштування, оголошені в будь-якій державі-члені ЄС; право вільно пересуватися територією держав-членів з метою працевлаштування; право перебувати в державі-члені з метою працевлаштування; право залишатися в державі-члені після закінчення трудових відносин. У державах-членах ЄС також забезпечується вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталів. До умов свободи надання послуг нормативними документами віднесено: часова визначеність; заборона обмежень для суб'єктів господарювання, які вже засновані в державі-члені ЄС; взаємне визнання (recognition) кваліфікацій тощо [1; 14].

Потреба у взаємному визнанні професійних кваліфікацій також зумовлена процесами трудової та освітньої міграції, цифровізацією ринку праці, динамічним поширенням навчання впродовж життя [5].

Мета цієї роботи полягає в тому, щоб оглянути загальноєвропейську політику щодо взаємовизнання професійних кваліфікацій як умову забезпечення політики вільного пересування в межах ЄС. Робота спирається на ретроспективний аналіз політики щодо кваліфікацій, зокрема вивчення нормативних документів ключових європейських інституцій. Дослідження має у своїй основі неінституційний підхід, розглядає правила та норми, встановлені основними політичними акторами євроінтеграційної політики в сфері кваліфікацій.

**Основні результати.** На початку функціонування ЄС працівник, котрий мав намір працювати за межами країни, в якій йому було присвоєну професійну кваліфікацію, мав пройти процедуру визнання дипломів і кваліфікацій, яка здійснювалась щодо кожної окремої професії. Згодом європейські інституції почали ухвалювати нормативні документи, покликані гармонізувати вимоги та підходи до наповнення тих чи тих кваліфікацій.

Аналіз джерел [1; 2; 4; 6; 7; 9; 12] засвідчує, що наприкінці 1970-х років були впроваджені імперативні вимоги до кваліфікації лікарів, ветеринарів, архітекторів тощо (Директива 93/16 від 5 квітня 1993 р. щодо лікарів, які практикують; Директива 78/686 від 25 липня 1978 р. щодо дантистів; Директива 85/384 від 10 червня 1985 р. щодо архітекторів; Директива 98/5 від 16 лютого 1998 р. щодо визнання кваліфікацій ремісників, юристів, фахівців у галузі харчової промисловості, роздрібною продажу, гуртової торгівлі, вугільної промисловості). Ці директиви встановили мінімальні стандарти професійної підготовки та умови визнання кваліфікацій.

Водночас в ЄС формувалась політика визнання освітніх кваліфікацій. Директивою 89/48 від 21 грудня 1988 р. впроваджувалась загальна система визнання дипломів про вищу освіту. Відповідно до Директиви, «диплом» дефініюється як

кваліфікація, що має наступні характеристики: кваліфікація повинно бути присвоєна компетентним органом у державі-члені ЄС; особа, яка отримала кваліфікацію, повинна закінчити навчання в університеті тривалістю не менше трьох років; кваліфікація повинна надавати право здійснювати професійну діяльність у державі-члені ЄС, що видала диплом. Тобто ця Директива регулює взаємне визнання освітніх кваліфікацій, здобутих лише в державах-членах ЄС.

У разі розбіжностей вимог до тривалості освіти, від особи, котра прагнула працевлаштуватися в іншій країні, могли вимагати підтвердження її професійної придатності у вигляді кваліфікаційного іспиту або відповідного практичного досвіду.

Якщо для здійснення якоїсь професійної діяльності в державі-члені ЄС вимагається наявність диплома, то застосовується процедура визнання диплома, отриманого в іншій державі-члені ЄС.

Якщо професію не врегульовано в країні заявника (тобто для заняття певною професією не потрібна спеціальна ліцензія або інший дозвіл держави), то держава-член ЄС, де особа бажає здійснювати свою професійну діяльність, повинна визнати наявну кваліфікацію, якщо кандидат володіє отримав кваліфікацію в іншій країні та мав принаймні два роки професійного стажу у державі походження.

Директива 92/51 від 18 червня 1992 р. повторювала ту саму систему визнання кваліфікацій, яку вже була визначена Директивою 89/48, однак вона регулювала визнання кваліфікацій та дипломів не про вищу освіту, необхідних для заняття певною професією або діяльністю. Тривалість навчання повинна бути не меншою одного року. Нова Директива також розглядала визнання сертифікатів після будь-якого виду професійної спеціалізованої підготовки, необхідної для заняття професією в тій державі-члені, що визнає кваліфікацію.

Механізм визнання кваліфікацій з метою забезпечення свободи також міститься у Директиві Європейського парламенту і Ради 1999/42/ЄС від 7 липня 1999 р. про запровадження механізму з визнання кваліфікацій професійної діяльності, що охоплюється директивами про лібералізацію, перехідні заходи і доповнення загальної системи визнання кваліфікацій. Директива містила перелік тих видів діяльності, з яких держава-член зобов'язана сформулювати процедури визнання кваліфікації осіб, які отримали її в іншій державі-члені.

Директивою 2241/2004/ЄС Європейського парламенту та Ради від 15 грудня 2004 р. запущено проєкт Europass (Європас або Європаспорт), спрямований на представлення професійних навичок, компетентностей і кваліфікацій у формі, зрозумілій у всіх країнах ЄС. Europass було засновано для забезпечення прозорості кваліфікацій та компетентностей. Зараз у державах-членах ЄС та в країнах, які є кандидатами в члени ЄС, створено 36 національних центрів Europass, які координуються Європейською Комісією.

Основні цілі Europass – надати людям можливість ефективно повідомляти про свою кваліфікацію, навички та компетентності під час пошуку роботи та прийняття на навчання; створити універсальний інструмент для користувачів на основі доступного електронного формату; сприяти мобільності по всій Європі з метою безперервного навчання та працевлаштування.

У 2005 р. було ухвалено спеціальний нормативний документ ЄС стосовно кваліфікацій – Директиву Європейського парламенту і Ради 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій. Вона, одного боку, кодифікувала право ЄС з цього питання, а з іншого – містила нові положення, спрямовані на усунення прогалин у правовому регулюванні визнання кваліфікацій. Від жовтня 2007 р. вона повністю замінила положення усіх попередніх директив у даній сфері. У 2013 р. було внесено

поправки до цієї директиви ЄС, спрямовані на забезпечення автоматичного визнання кваліфікацій через інформаційну систему внутрішнього ринку.

Директивою 2005/36/ЄС визначено, що спеціального унормування потребують так звані регульовані професії, тобто професійна діяльність або група професійних видів діяльності, доступ до яких, заняття якими або один зі способів заняття якими безпосередньо чи опосередковано регулюються законодавчими, нормативними чи адміністративними положеннями щодо володіння певною професійною кваліфікацією. При визначенні статусу такої професії йдеться насамперед про гарантування безпеки людей, уникнення шкоди тощо. Країни ЄС повинні надавати всю інформацію про визнання кваліфікацій для всіх регульованих професій через єдині контактні пункти. Створення мережі контактних пунктів з метою надання можливості професіоналам виконувати процедури та формальності, передбачені Директивою, в режимі онлайн через єдиний контактний пункт або компетентні органи, відповідальні за цю професію.

Важливу роль у загальноєвропейській системі взаємовизнання кваліфікацій відіграє Європейська рамка кваліфікацій, спрямована на порівняння кваліфікацій і, відповідно, на полегшення міжнародного визнання кваліфікацій. 2008 року було ухвалено Рекомендацію Європейського парламенту і Ради ЄС 2008 року (у 2017 р. було запропоновано оновлену редакцію) про впровадження Європейської рамки кваліфікацій для навчання впродовж життя (ЄРК). ЄРК складається з восьми кваліфікаційних рівнів, які описуються через три ключові дескриптори – знання (knowledge), навички (skills), відповідальність та автономія (responsibility and autonomy). Очікується, що європейські країни повинні ухвалити національні рамки кваліфікацій (НРК), які не повинні дублювати ЄРК, але відповідати їй та пройти самосертифікацію.

Для формування загальноєвропейського простору професійних кваліфікацій значущим виявилось забезпечення того, що кваліфікацію, отриману в будь-якій країні і в будь-який спосіб, можна підтвердити в іншій країні. Для цього було схвалено рекомендацію Ради ЄС від 20 грудня 2012 р. про визнання неформального та інформального навчання, на основі чого відбувається присвоєння повної або часткової кваліфікації. Рекомендація передбачає, що процес визнання полягає у «підтвердженні уповноваженим органом, що особа здобула результати навчання, виміряні 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.

У 2022 році в ЄС ухвалено Рекомендацію 2055/554 щодо визнання українських кваліфікацій. Вона має на меті спрощення доступу до ринку праці для тих громадян України, які опинилися в ситуації вимушеного переселення в інших країнах. Також ЄС ввів у дію механізм тимчасового захисту, передбачений Директивою 2001/55/ЄС, у якій визначено вимоги до держав-членів щодо дотримання процедури надання дозволів для біженців, а саме займатися діяльністю за наймом або індивідуальною діяльністю за умови дотримання правил, застосованих до цих професій.

Але згадані документи європейських інституцій не гарантують, що українські біженці будуть працевлаштовані на посадах, де використовується весь спектр їхніх професійних компетентностей. Це також не дає їм миттєвого доступу до регульованих професій.

Так, чимало європейських країн відчувають брак вчительських кадрів, який став досить очевидним під час пандемії COVID-19, а також прагнуть підтримати тих

вчителів-біженців з України, котрі мають бажання знайти собі роботу, та забезпечити освітні послуги дітям з України. Проте в більшості європейських країн професія вчителя належить до регульованих. Наразі для того, щоб працювати в школі чи в дитячому садочку, потрібно мати: належну освітню кваліфікацію, визнану національним регулятором, документ, що засвідчує достатній рівень володіння національною мовою, тощо. Вимоги до вчителів достатньо високі. Наприклад, в Угорщині та в Литві для отримання дозволу на вчителювання потрібно мати як бакалаврську, так і магістерську педагогічну освіту. При співставленні українських та іноземних педагогічних кваліфікацій національні регулятори країн ЄС виявили відмінності у вимогах та обсягах проходження педагогічної практики (зауважуючи недостатній обсяг практичного навчання в українських ЗВО).

Ще складнішою є ситуація з визнанням кваліфікацій українських лікарів (медичні професії є регульованим на загальноєвропейському рівні і не підпадають під загальні досить ліберальні підходи до визнання професійних кваліфікацій).

Або, приміром, соціальна робота, котра не є «регульованою професією» на загальноєвропейському рівні, проте майже в усіх державах-членах ЄС для доступу до надання соціальних послуг потрібна ліцензія/акредитація/реєстрація (визначено національним чи місцевим законодавством), адже соціальні працівники мають справу з вразливими людьми, яким держави хочуть гарантувати певний рівень безпеки і якісні послуги. Присвоєння професійної кваліфікації, реєстрацію та ліцензування здійснюють, як правило, саморегулівні професійні асоціації (документ про освіту – лише умова допуску до фахового іспиту), яким таке право делеговане державою. Реєстри ліцензованих/сертифікованих/зареєстрованих працівників ведуть або саморегулівні професійні асоціації, або спеціально уповноважені органи, що відповідають за національний реєстр кваліфікацій [3].

**Обговорення результатів.** Проведений ретроспективний аналіз підтверджує думку М. Олійник [1] про те, що взаємне визнання кваліфікацій як умова функціонування свободи надання послуг ґрунтується в ЄС на таких основних принципах, як:

– принцип «взаємної довіри», який полягає у тому, що держава-член ЄС не може обмежити свободу суб'єкта підприємницької діяльності ЄС тільки на підставі вимог щодо 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.

До цих принципів також слід додати забезпечення якості професійних послуг (за оцінками фахівців, сьогодні понад для 5500 видів професій у Європі існують спеціальні умови доступу [10]). Це зумовлює особливу увагу до регульованих професій і вимогливість процедур визнання кваліфікацій за ними, навіть в у мовах кризи і великого напливу мігрантів.

За твердженнями С. Адамо та Т. Байндера (2018) [8], очікувалось, що система взаємного визнання професійних кваліфікацій зменшить дефіцит робочої сили на національних ринках, посилить мобільність фахівців усередині ЄС і виступить гарантією використання їхніх навичок. Проте на національних рівнях зберігається багато адміністративних перешкод, економічних та культурних бар'єрів для досягнення згоди щодо цієї спільної системи кваліфікацій [11; 12; 13]. Це призводить

до формування певних національних моделей присвоєння та визнання професійних кваліфікацій в тій частині, яка не суперечить європейським нормам вільного руху працівників та свободи надання послуг.

Проведений аналіз засвідчує, що імплементація європейських норм потребує системних змін українського міграційного, трудового та освітнього законодавства, спрямованих, зокрема, на формування цілісного простору освітніх та професійних кваліфікацій. Відтак постає питання щодо спрямованості формальної та неформальної євроінтеграційної політики в сфері взаємовизнання професійних кваліфікацій, якнайшвидшої адаптації українських норм та практик, врахування трудової мобільності, розвиток цифрових інструментів, які спрощують процедури підтвердження та визнання кваліфікацій.

**Висновки.** Починаючи з 1960-х років законодавство та інституції ЄС формують досить розгалужену і ґрунтовну систему визнання професійних кваліфікацій, яка має на меті допомогти громадянам ЄС використовувати свої кваліфікації та навички по всьому Союзу.

Європейські регулювання щодо питань взаємного визнання кваліфікацій, необхідних для надання послуг державами-членами ЄС, не можна вважати жорстко унормованим. Водночас європейські інституції прагнуть до гармонізації процедур та систем присвоєння та визнання кваліфікацій у державах-членах ЄС, забезпечення прозорості цих систем і співставності, не порушуючи базових принципів взаємної довіри, рівності та гарантування безпеки водночас.

### Список використаних джерел:

1. Олійник, М.О. (2019). Взаємне визнання кваліфікацій як умова функціонування свободи надання послуг. Вісник студентського наукового товариства ДонНУ імені Василя Стуса, 11 (2), 39-42.
2. Петров, Р.А., ред. (2019). Право Європейського Союзу. 9-те вид. Харків: Фоліо.
3. Семигіна, Т. (2022). Визнання професійних кваліфікацій у соціальній роботі: дискусійні питання. Матеріали III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Соціальна допомога і соціальна робота: виклики сучасності» (с. 90-93). Луцьк, ЛНТУ.
4. Семигіна, Т. (2020). Європейська політика щодо визнання професійних кваліфікацій: уроки для України. Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін, 28, 5-14.
5. Семигіна, Т., Баланюк, Ю. (2021). Формування політики щодо професійних кваліфікацій у контексті глобальної освітньої та трудової мобільності. Модернізація публічного управління в умовах глобальних змін світового простору (с. 109-136). Львів-Торунь: Ліга-Прес.
6. Семигіна, Т. В. (2021). Європейські інструменти для національної системи кваліфікацій. Public administration: European development strategies : conference proceedings (pp. 128-132). Venice: Baltija Publishing.
7. Семигіна, Т. В. (2020). Європейська практика підтвердження професійних кваліфікацій на основі неформальної освіти. Науковий вісник Південноукраїнського національного педагогічного університету імені К. Д. Ушинського, 3 (132), 57-65.
8. Adamo, S., & Binder, T. (2018). Union citizens and the recognition of professional qualifications: where do we go from here? In S. de Vries, E. Ioratti, P. Guarda, & E. Pulice (Eds.), *EU Citizens' Economic Rights in Action: ReThinking Legal and Factual Barriers in the Internal Market* (pp. 37-59). Edward Elgar Publishing.
9. Craig, P., de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases, and Materials*. Oxford, New York.
10. Heremans, T. (2012). *Professional Services in the EU Internal Market: Quality Regulation and Self-Regulation*. Oxford.

11. Howat, C., Ulicna, D. & Harris, P. (2013). Study evaluating the Professional Qualifications Directive against recent educational reforms in EU Member States. Retrieved from: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4ee4ad1c-b966-4410-8414-b8e1be7a5ffa>.
12. Jefferies, D. & Evetts, J. (2000). Approaches to the international recognition of professional qualifications in engineering and the sciences. *European Journal of Engineering Education*, 25(1), 99-107.
13. Lipiec, S. (2021). The Recognition of Professional Qualifications in the European Union. The Practice of Administration and European Courts - The Ski Instructor Example. *Studia Europejskie - Studies in European Affairs*, 25(2), 93-115.
14. Treaty establishing the European Community. Retrieved from: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT>.