

Правовые проблемы внедрения и применения организациями профессиональных стандартов

В статье раскрываются основные правовые проблемы внедрения и применения профессиональных стандартов. В частности, обращается внимание на несоответствие содержания профессиональных стандартов требованиям законов; на отсутствие четкости в определении требований к профессиональной квалификации; на несвоевременность и неточность информационных писем Министерства труда по вопросам применения профессиональных стандартов.

Ключевые слова: профессиональный стандарт; квалификация; трудовая функция; национальная система квалификаций; применение профессиональных стандартов; обязательные требования к квалификации; трудовой договор; условия трудового договора; работодатель; трудовое законодательство.

Интеграция участников национального рынка труда в мировой рынок, укрепление международных экономических связей, включение российских контрагентов в глобальное инновационное пространство являются важнейшими задачами российской экономики. Новые технологии требуют новых квалификаций, учет международных трендов в подготовке и переподготовке кадров. В рамках решения этих задач возникла необходимость изменения представлений о системе квалификаций. В данный момент, как нам известно, создана и развивается новая национальная система квалификаций.

Обеспечивая формирование современных требований к квалификации работников и создание эффективных процедур для их оценки, национальная система квалификаций позволяет решать множество задач, таких как функционирование полноценного рынка квалификаций с прозрачными для участников правилами; объединение интересов работодателей отраслей в определении и признании квалификаций; повышение производительности труда благодаря эффективному управлению квалификациями работников; формализация и обеспечение прозрачности рабочих процессов.

Для работодателей создается такая система, которая может гарантировать защиту квалификаций от «подделок», получение достойного квалифицированного работника, готового к постоянному и стабильному росту. Для сферы образования – это гармонизация интересов сферы бизнеса и сферы образования, прозрачность в описании требований к выполнению той или иной трудовой функции, что очень важно для формирования актуальных современных образовательных программ. Для работников – это создание условий для справедливой оплаты труда, реально работающий механизм недопущения дискриминации в сфере труда на любой стадии трудового процесса – от трудоустройства до решения вопроса дальнейшего карьерного роста и продвижения. В основе данной системы лежит внедрение и применение профессиональных стандартов, являющихся ключевым инструментом для разработки образовательных программ, определения требований к квалификации работников, выполняющих определенные трудовые функции, осуществления независимой оценки квалификации работников.

Как видится, плюсов у данной системы достаточно много. Но, как и у любого нового института, который только еще проходит свои первые ступени становле-

* Наталья Николаевна Слабоспицкая, канд. юрид. наук, магистр частного права, доцент кафедры частного права АНО ВО «Гуманитарный университет» (г. Екатеринбург).

ния и начинает обкатку, много и недостатков, минусов, пока не разрешенных вопросов. Действительно, национальная система квалификаций позволяет решить задачу повышения производительности труда, однако на практике прослеживается малоэффективная и крайне замедленная интеграция в данную систему российских работодателей. У этого есть масса причин, таких как отсутствие реальных финансовых возможностей, недоверие бизнеса к новой системе, недостаточная образованность руководителей. Однако имеются причины и правового характера. Обозначим некоторые из них, являющиеся, по мнению автора, тормозом внедрения в практику управления персоналом организаций и дальнейшего применения профессиональных стандартов.

Одна из причин, по которым организации откладывают внедрение профессиональных стандартов, – это неправильное понимание того, с какого момента профессиональные стандарты являются обязательными для применения, нормативная путаница со сроками их внедрения. Напомним, что согласно ч. 1 ст. 195.3 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 256-ФЗ) (далее ТК РФ) [1], если Трудовым кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями. Данные правила вступили в силу с 1 июля 2016 года, и, казалось бы, стало ясно, что с этого момента работодатели обязаны соблюдать новые требования законодательства.

Однако почти тогда же, летом 2016 года, было принято Постановление Правительства РФ от 27 июня 2016 г. № 584 «Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности» [2], установившее иные сроки, по мнению многих работодателей, дающие возможность отложить применение профессиональных стандартов до конца 2019 года. Согласно п. 2 вышеназванного Постановления, работодателям разрешено мероприятия по внедрению и применению профессиональных стандартов растянуть до 1 января 2020 года.

Между тем каждый профессиональный стандарт вводится в действие нормативно-правовым актом (приказом) Министерства труда и социальной защиты РФ, который фиксирует дату вступления в силу данного профессионального стандарта. Именно этот факт и эта дата являются определяющими в сроках начала его применения, о чем работодатели забывают, оперируя лишь датой, установленной постановлением Правительства № 584. Между тем Правительство РФ в своем постановлении определило срок окончания процессов внедрения и начала уже активного применения профессиональных стандартов, которые к 1 января 2020 года приняты и вступили в силу. Иными словами, по тем профессиональным стандартам, по которым устанавливаются обязательные требования к квалификации к 1 января 2020 года, все работники организаций должны быть обучены и соответствовать этим обязательным требованиям.

Второй причиной неактивного применения профессиональных стандартов является несоответствие их содержания требованиям законодательства. Это очень серьезное препятствие, которое влечет, практически, невозможность и «вред-

ность» внедрения профстандарта. Как подчеркивал председатель Национального совета при президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям А. Н. Шохин, в силу несовершенства конкурсных процедур разработку профессиональных стандартов в 2012–2014 годах вели случайные организации, не являющиеся компетентными и референтными представителями в своей области профессиональной деятельности. Уровень экспертизы и общественного обсуждения профстандартов был недостаточен для их широкого признания основными стейкхолдерами, в качестве которых в России выступают объединения работодателей и отдельные крупные компании, которые зачастую не могли найти общий язык и тем самым давали рынку отрицательные сигналы [3, с. 29].

В итоге при первом знакомстве с системой профессиональных стандартов, обеспечивающих требования к квалификации в своей отрасли, работодатели, увидев эти несоответствия, приходили к выводу об ущербности новой системы и ее незрелости. Так, в утвержденном Приказом Минтруда России от 4 июня 2014 года № 360н профессиональном стандарте «Машинист крана» [4] не были учтены положения Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [5]. Этим законом устанавливаются требования к квалификации работников, выполняющих трудовые функции, и особые условия допуска к работе. При подготовке данного профессионального стандарта не учли также требования Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения», утвержденные Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 ноября 2013 года № 533 [6]. Эти правила устанавливают порядок проведения аттестации и проверки знаний у машиниста крана, а также особые условия допуска к работе машиниста крана к выполнению трудовых функций на конкретных типах и моделях грузоподъемного крана. Более того, наименования должностей, перечисленных в указанном профстандарте, не отвечают требованиям соответствующих квалификационных справочников, к которым привыкли работодатели. К слову, в марте 2017 года данный профессиональный стандарт признан утратившим силу, что является закономерным и правильным, однако не стимулирует работодателей к применению существующих профессиональных стандартов из-за боязни принятия лишних и впоследствии бесполезных кадровых решений.

Иной пример, очень важный для строительной сферы, – профессиональный стандарт «Организатор строительного производства» [7], который в июле 2017 года также утратил силу, но действовал несколько лет и определял квалификационные требования для важнейшей отрасли экономики. При этом он противоречил Федеральному закону от 18 декабря 2006 года № 332-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8], содержащему требования к квалификации специалистов по организации инженерных изысканий, специалистов по организации архитектурно-строительного проектирования, специалистов по организации строительства. В данном профстандарте в качестве базовой была указана должность «производитель работ» и приводились возможные наименования должностей в рамках применения профессионального стандарта: мастер строительного участка, мастер строительного-монтажного участка, мастер специализированного участка. Однако Список № 2 производств, работ, профессий, должностей и показателей с вредными и тяжелыми условиями труда, занятость в которых дает право на пенсию по возрасту (по старости) на льготных условиях, утвержденный постановлением Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 года № 10 [9], содержит в разделе XXVII «Строительство, реконструкция, технологическое перевооружение, реставрация и ремонт зданий, сооружений и иных объек-

тов» такие должности, как «производитель работ», «мастер строительных и монтажных работ». А такие должности, как «мастер», «мастер строительного участка», «мастер специализированного участка», Списком № 2 не предусмотрены. Тем не менее основным условием для предоставления работникам права на досрочное назначение страховой пенсии по Спискам № 1 и 2 является их постоянная занятость в течение полного рабочего дня в определенном производстве и в той профессии, которая предусмотрена названными списками. Учитывая изложенное, Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих по-прежнему являются обязательными для применения. В случае же переименования должности, в соответствии с профессиональным стандартом работник теряет право на досрочную пенсию. Необходимо на законодательном уровне установление тождественности наименования профессий, содержащихся в ЕТКС, наименованию профессий, указанных в профессиональных стандартах, но это – задача будущего. А пока часть строительных организаций данный профессиональный стандарт уже успели внедрить, изменив локальные акты, и начали его применение. Получается, что работа прошла впустую. Вряд ли это является стимулом для дальнейшего активного применения профессиональных стандартов.

Это не единственные примеры, которые показывают разрыв между законодательными требованиями и содержанием профессионального стандарта. Ситуация не критична. В данный момент ведется работа по актуализации профессиональных стандартов, которая, в свою очередь, тоже пугает работодателей и заставляет оттягивать процесс внедрения и применения профессиональных стандартов до последнего дня.

Еще одной причиной неэффективной реализации мероприятий по внедрению профессиональных стандартов в организациях является неточность формулировок требований к квалификации работников. Работодателям не ясно, каким образом читать профессиональный стандарт, в каких случаях требования к стажу являются альтернативными, а в каких – дополняют обязательные требования к образованию. Поясним ситуацию. В большинстве профессиональных стандартов требования к квалификации для выполнения определенных трудовых функций перечислены без использования каких-либо уточняющих союзов (и, или, либо). В связи с этим, как правильно толковать те или иные требования, работодатели не знают.

Приведем в пример профессиональный стандарт «Бухгалтер», утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты РФ от 22 декабря 2014 г. № 1061н [10]. Для пятого уровня квалификации кода А установлено следующее: «требования к образованию и обучению: среднее профессиональное образование – программы подготовки специалистов среднего звена дополнительное профессиональное образование по специальным программам; требования к опыту практической работы: при специальной подготовке по учету и контролю не менее трех лет». Не совсем ясно, что требуется бухгалтеру для того, чтобы соответствовать данным квалификационным требованиям стандарта? Требуется ли опыт работы не менее трех лет выпускнику среднего профессионального учебного заведения, окончившему профильное направление? Требуется ли опыт работы не менее трех лет выпускнику среднего профессионального учебного заведения, окончившему непрофильное направление? Требуется ли выпускнику среднего профессионального учебного заведения, окончившему профильное направление, еще удостоверение или диплом о повышении квалификации по программе дополнительного профессионального образования? Что требуется специалисту со средним общим образованием? Что требуется специалисту с высшим непрофильным образованием?

В случае с бухгалтерами Министерство труда в своем Информационном письме от 12 января 2016 года № 14-3/В-3 дало определенные разъяснения, указав, что в случае отсутствия профильного образования работающему необходимо наличие дополнительного профессионального образования по специальным программам и опыт работы не менее трех лет в области учета и контроля, например помощником бухгалтера [11]. При этом подчеркнуло, что наличие дополнительного профессионального образования по специальным программам и опыт работы не менее трех лет – требования, предъявляемые к соискателям, не имеющим профильного образования. Представляется, что подобных разъяснений по другим профессиональным стандартам должно быть множество.

Обратим внимание: информационные письма Минтруда РФ зачастую являются единственными ориентирами в ситуации применения профессиональных стандартов. Работодатели расценивают их как нормативный регулятор. Между тем они таковыми не являются. Но, несмотря на это, разъяснения, даваемые в информационных письмах, должны быть достаточно четкими и однозначными. В реальности они неточны; из-за этого затрудняется возможность их правильного понимания правоприменителями. Так, в вышеназванном информационном письме Министерства труда о минимальных квалификационных требованиях к бухгалтеру не дано разъяснение по поводу того, что считать «специальными программами», обучиться по которым должен бухгалтер. Подобного термина нет и в Федеральном законе об образовании. Остается только додумывать и догадываться.

Другой пример. Важнейший с позиции толкования норм трудового законодательства документ о применении профессиональных стандартов – Письмо Министерства труда и социальной защиты России от 4 апреля 2016 года № 14-0/10/В-2253 «Информация Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам применения профессиональных стандартов» [12] – дезориентировал работодателей в вопросе обязательного применения профстандартов с позиции требований к квалификации, что привело вообще к отказу многочисленных работодателей от использования национальной системы квалификации. Так, п. 5 вышеназванного Письма содержит ответ на следующий вопрос: если квалификационный справочник и профессиональный стандарт по аналогичным профессиям (должностям) содержат различные требования к квалификации, то какими документами должен пользоваться работодатель? Согласно ответу, работодатель самостоятельно определяет, какой нормативный правовой акт он использует (Справочник или профстандарт), за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Вроде бы обычный ответ для юриста, и мы понимаем, что обязательность применения профессиональных стандартов этим ответом не нивелировалась. Однако работодатели (представители кадровых служб, специалисты управлений персоналом, не имеющие в большинстве своем юридического образования) такое толкование расценивают как возможность использовать устоявшиеся требования к квалификации, прописанные в справочниках, и не связываться с внедрением профстандартов. Конечно, речь идет о неверном толковании с позиции работодателей данного разъяснения. Статья 195.3 ТК РФ является той самой законодательной установкой, о которой говорится в обсуждаемом пункте: «Если Трудовым кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации установлены требования к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, профессиональные стандарты в части указанных требований обязательны для применения работодателями» [1]. Соответственно, никакой альтернативы профессиональным стандартам в части требований к квалификации не имеется. Налицо введение в заблуждение Минтрудом работодателей, которые при прочтении Ин-

формационного письма решили оставаться в рамках квалификационных требований ЕТКС.

Ну и, наверное, самой серьезной правовой проблемой при внедрении и применении профессиональных стандартов организациями является отсутствие единого подхода в понимании путей решения кадровых задач (что можно, что нельзя с позиции трудового законодательства). Отсутствие единой методики внедрения профессиональных стандартов приводит на практике к неправильным кадровым решениям, ущемляющим права работников и приводящим к негативным последствиям с позиции применения административных штрафов к работодателям. Судебная практика, сложившаяся за последние три года, также не дает четкого ответа на вопрос, в каких ситуациях использование ст. 74 ТК РФ будет правомерным, а в каких – изменения формулировок должностной инструкции изменяют трудовую функцию и должны повлечь согласие работника по ст. 72 ТК РФ и заключение дополнительного соглашения. Если посмотреть глобально на проблему, то мы видим, что в рамках трудового законодательства и правовой науки нет четкого понимания и определения, что такое трудовая функция работника. Согласно ст. 57 ТК РФ трудовая функция – это работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы [1].

В связи с этим возникает масса вопросов: будут ли изменения лишь наименования должности при приведении в соответствие с наименованием должности по профессиональному стандарту являться изменением трудовой функции, требующей согласия работника и изменения трудового договора, или нет? А насколько может быть изменен функционал по должностной инструкции при неизменности наименования, чтобы не требовать согласия работника? Напомним, что согласно ч. 1 ст. 74 ТК РФ в случае, когда по причинам, связанным с изменением организационных или технологических условий труда (изменения в технике и технологии производства, структурная реорганизация производства, другие причины), определенные сторонами условия трудового договора не могут быть соблюдены, допускается их изменение по инициативе работодателя, за исключением изменения трудовой функции работника.

При прямом толковании ст. 57 ТК РФ, и наименование трудовой функции, и ее содержательная часть – все это трудовая функция, и, как представляется, любые кадровые вопросы в связи с применением профессиональных стандартов должны влечь изменение трудового договора и, соответственно, согласие работника на эти изменения (при этом исключается использование ст. 74 ТК РФ). Между тем в судебной практике южных регионов проявляется совсем иная тенденция. Так, Ростовский областной суд своим апелляционным определением от 26 мая 2016 г. по делу № 33-8683/2016 фактически признал законным увольнение работницы по п. 7 ч. 1 ст. 77 ТК РФ (в связи с отказом работника от продолжения работы в связи с изменением определенных сторонами условий трудового договора), обоснованным применением ст. 74 ТК РФ, и тот факт, что изменение работодателем должностных обязанностей истицы по занимаемой должности не является изменением ее трудовой функции в смысле положений ст. 57, 60, 72 ТК РФ, при этом отвергнув доводы апелланта о том, что введена новая трудовая функция [13].

Понимая важность и нужность для экономики страны внедрения профессиональных стандартов в работу организаций, суды, как думается, поступают «от лукавого», понимая, что без ст. 74 ТК РФ и при отсутствии согласия работника работодатель практически лишен возможности изменить трудовую функцию и правильно применить профессиональный стандарт. Однако, как представляется, подобного рода правовые проблемы должны решаться на основе закона, а не по

произволу суда; возможности и ограничения для работодателей должны быть обозначены именно в Трудовом кодексе.

Заинтересованность бизнеса в дальнейшем повышении доли работников, ответствующих универсальным национальным квалификационным требованиям, очевидна. Новая система, безусловно, рассчитана на перспективу. Но данная система только тогда начнет приносить плоды, когда на полную мощность запустится механизм применения профессиональных стандартов всеми организациями. Это позволит выявить и устранить те недочеты системы, которые видны только при ее практической реализации. Выявление же проблем не направлено на уничтожение национальной системы квалификации. Наоборот, это позволяет создать гибкий механизм активного и своевременного отклика со стороны разработчиков и модераторов данной системы для последующего устранения недочетов и эффективного применения профессиональных стандартов.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 256-ФЗ) (далее ТК РФ) // Российская газета. – 2001. – 31 декабря (№ 256).
2. Об особенностях применения профессиональных стандартов в части требований, обязательных для применения государственными внебюджетными фондами Российской Федерации, государственными или муниципальными учреждениями, государственными или муниципальными унитарными предприятиями, а также государственными корпорациями, государственными компаниями и хозяйственными обществами, более пятидесяти процентов акций (долей) в уставном капитале которых находится в государственной собственности или муниципальной собственности : постановление Правительства РФ от 27 июня 2016 г. № 584 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – 4 июля (№ 27). – Ч. III. – Ст. 4484.
3. Шохин А. Н. Национальная система квалификаций: ретроспектива и перспективы // Бизнес России. – № 3–4. – С. 28–34.
4. Об утверждении профессионального стандарта «Машинист крана» (утратил силу) : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 4 июня 2014 г. № 360н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – 29 сентября (№ 39).
5. О промышленной безопасности опасных производственных объектов : федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ (с изм. от 7 марта 2017 г. № 31-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – 28 июля (№ 30). – Ст. 3588.
6. Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения» : приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 12 ноября 2013 г. № 533 (с изм. от 12 апреля 2016 года) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – 24 февраля (№ 8).
7. Об утверждении профессионального стандарта «Организатор строительного производства» (утратил силу) : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 21 ноября 2014 г. № 930н // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015. – 27 июля (№ 30).
8. О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ (с изм. от 3 июля 2016 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – 25 декабря (№ 52). – Ч. I. – Ст. 5498.
9. Об утверждении Списков производств, работ, профессий, должностей и показателей, дающих право на льготное пенсионное обеспечение : постановление Кабинета Министров СССР от 26 января 1991 № 10 (в ред. от 2 октября 1991) // Сборник нормативных актов по пенсионному обеспечению. – М. : Экономика, 1992.

10. Об утверждении профессионального стандарта «Бухгалтер» : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 22 декабря 2014 г. № 1061н // Официальный интернет-портал правовой информации. – 2015. – 27 января. – URL: <http://www.pravo.gov.ru>
11. О минимальных квалификационных требованиях к бухгалтеру : письмо Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12 января 2016 года № 14-3/В-3 [Электронный ресурс]. – СПС «Гарант». – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71229968/>
12. Информация Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам применения профессиональных стандартов : письмо Министерства труда и социальной защиты России от 4 апреля 2016 года № 14-0/10/В-2253 // Официальные документы в образовании : бюллетень. – 2016. – Июнь (№ 18).
13. Апелляционное определение Ростовского областного суда от 26.05.2016 по делу # 33-8683/2016 [Электронный ресурс]. – СПС КонсультантПлюс. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SOJ&n=1528701#0>

Natalia Nikolaevna Slabospitskaya

Candidate of Law, Associate Professor at Private Law Chair,
Legal Department, Liberal Arts University –
University for Humanities (Ekaterinburg)

Legal Problems of a Company Initiating and Implementing Professional Standards

The article describes the basic legal problems of professional standards' adoption and application. Particularly, the author draws attention to the gap between the content of professional standards and the requirements of the law. It also should be noted that professional qualification requirements are not clearly defined; the Ministry of Labour's information letters on professional standard matters are often undue and vague.

Key words: professional standard; qualification; job descriptions; national qualifications framework; implementation of professional standard; mandatory qualifications; an employment contract; conditions of the employment contract; employer; employment law.