

13. Шипитыко А.Б. Современные модели партнерства в социально-трудовой сфере // Известия Саратовского университета. Т. 13. Сер. Социология. Политология. – 2013. – Вып. 1. – С. 36–40.



УДК 349.2

Е.Н. Сочнева

СТАНОВЛЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ В РОССИИ

E.N. Sochneva

FORMATION OF INDEPENDENT QUALIFICATION SYSTEM IN RUSSIA

В работе отражена эволюция развития независимой системы квалификаций (НСК) в России. Ее становление началось примерно в 2006–2007-е годы. Идея НСК пришла из-за рубежа. Там уже давно существуют аналогичные системы. Для России это новое явление, которое получило существенный импульс развития в последние три-четыре года. Инфраструктура и нормативно-правовое регулирование постоянно менялись, и система набирала обороты. Так были созданы Национальное агентство развития квалификаций, Национальный совет при Президенте РФ, советы по профессиональным квалификациям. Общий тренд данной системы – добровольность, которая должна инициироваться различными общественными организациями. Но на практике слишком большая добровольность и совершенное отсутствие зарегулированности привели к торможению развития системы. Сегодня законодательно никак не определены санкции за непереход на профстандарты, или переход с нарушениями трудового законодательства, или за нарушения, которые могут возникнуть в процессе такого перехода. Процедура внедрения профстандартов достаточно сложна и протяженна во времени, поэтому большая часть организаций не хочет ею заниматься. К тому же она носит добровольный характер. Полноценное развитие НСК может быть только в том случае, если нормативно-правовое регулирование будет соответствовать текущей ситуации, связанной с внедрением профессиональных стандартов. Необходимо найти оптимальный баланс между добровольностью и государственным регулированием при внедрении данной системы. Сегодня государство не создало правовое поле

для внедрения профессиональных стандартов: система добровольна и в то же время безальтернативна. Механизм контроля процесса внедрения также не работает. Сама НСК базируется на частных институтах. Для многих субъектов рынка ее появление рассматривается как еще один способ законодательного изъятия денежных средств у предприятий. Предприятия и организация на практике не переходят на профессиональные стандарты. Однако в целом система набирает обороты, что показывает десятилетний опыт ее существования.

Ключевые слова: независимая система квалификаций (НСК), профессиональный стандарт, уровень образования, квалификация, государственное регулирование, рынок труда.

The study presents the evolution of the development of independent system of qualifications in Russia (ISQ). Its formation began in 2006–2007. The idea of independent qualification system came from abroad. There have long existed similar systems. For Russia, this is new phenomenon, which has received significant development momentum in the past three or four years. Infrastructure and regulations have been constantly changing and the system has been gaining momentum. Thus, National Qualifications Development Agency, National Council under the President of the Russian Federation, the Councils for Professional Qualifications were established. The general trend of this system is voluntary, which should be initiated by various public organizations. But in practice, too much voluntariness and complete lack of regulation led to the slowdown in the development of the system. Today, the law does not specify sanctions for non-transition to trade standards, or the move with violations of labor laws, or for violations that may arise in the course of such a transition. The procedure for introducing professional standards is quite complex and time-consuming, so most organizations do not want to do it. In addition, it is voluntary. A full-fledged development of independent system of qualifications can only be if regulatory framework is consistent with the current situation associated with the implementation of professional standards. It is necessary to find optimal balance between voluntariness and state regulation when implementing this system. Today the state has not created legal framework for the introduction of professional standards: the system is voluntary and at the same time it is non-alternative. The mechanism for monitoring implementation process does not work either. Independent system of qualifications is based on private institutions. For many market participants, its appearance is considered to be another way of legislative withdrawal of funds from enterprises. Enterprises and organizations do not go over to professional standards in practice. However, in general, the system is gaining momentum, which is shown by ten-year experience of its existence.

Keywords: *independent system of qualifications (ISQ), professional standard, education level, qualification, state regulation, labor market.*



Введение. Сегодня одной из самых значимых проблем социально-трудовой сферы России является внедрение независимой системы квалификаций (НСК). Тема является объектом дискуссий и рассуждений, вызывает интерес и требует анализа причин и побудительных мотивов перехода к этой системе. В фокусе анализа можно выделить элементы НСК: профессиональные стандарты, независимая оценка квалификаций, профессионально-общественная аккредитация. Ведь именно квалификация существующих трудовых ресурсов влияет на формирование человеческого капитала в России и служит фактором конкурентоспособности государства [7, с. 22–30].

Актуальность данного вопроса возникла именно сейчас и связана с рядом причин. Как известно, в бывшем Советском Союзе полученная трудовая специальность гарантировала гражданам возможность трудиться на протяжении всей жизни. Стабильность рынка труда обуславливала неизменность требований к работникам на протяжении десятилетий. Такие условия на рынке труда сохранялись вплоть до девяностых годов двадцатого века. Однако бурные социально-экономические изменения, произошедшие в это время, повлекли за собой существенную перестройку в трудовой сфере. К настоящему моменту рынок труда приобрёл повышенную пластичность и гибкость. Работники, стремящиеся сохранять свою востребованность, вынуждены постоянно корректировать свои компетенции и область их применения путем освоения новых для себя знаний и умений. Молодые специалисты, только что закончившие обучение, что само по себе должно предполагать наличие актуальной квалификации, зачастую приступают к работе на предприятиях с неподходящими для выполнения конкретной работы знаниями. Это вынуждает работодателей тратить время и ресурсы на доучивание этих специалистов до уровня, позволяющего эффективно выполнять поставленные работодателем задачи [3].

Помимо этого, в экономику РФ пришли иностранные компании со своими, отличными от привычных требованиями к профессиональным качествам персонала. Экономика претерпела ряд структурных и технологических изменений.

Цель работы. Анализ становления и развития независимой системы квалификаций в России.

Во всём мире уже в течение длительного времени внедрялись различные системы национальной квалификации, национальные квали-

фикационные структуры. К настоящему времени стандарты создания и внедрения различных систем профстандартов финансируются Всемирным банком и Европейским союзом.

Европейская система квалификаций (ЕСК) является рамочной конструкцией, описывающей обобщённую структуру квалификаций образования всех уровней, сопоставимую с национальными системами уровней образования. Европейская национальная система квалификаций является базисом для измерения результатов обучения и установления соответствия диплома и прочих документов, характеризующих уровень образования в разных странах [6, с. 8–15].

Сегодня стало очевидным, что в таких условиях в России существует дисбаланс между профессиональными квалификационными характеристиками и требованиями, предъявляемыми к работникам в реальном времени. Руководство России решило учитывать зарубежный опыт, и впервые о разработке профессиональных стандартов было упомянуто ещё в 1997 году. Постановление Правительства Российской Федерации № 222 от 26 февраля 1997 года, подписанное В.С. Черномырдиным, включало в себя в качестве приложения программу социальных реформ в Российской Федерации на период с 1996 по 2000 год. Именно в этой программе впервые на официальном уровне использован термин «профессиональные стандарты».

Руководствуясь этим постановлением, различные федеральные министерства и ведомства, регулирующие свои отрасли экономики, должны были осуществлять разработку профессиональных стандартов. Однако ни одна из отраслей не преуспела в рамках поставленных задач.

На протяжении десятилетия после этого Правительство РФ вновь и вновь возвращалось к этой проблеме. При этом результат был незначителен.

В 2006 году, на базе Российского союза промышленников и предпринимателей, было создано Национальное агентство развития квалификаций (НАРК) и заложены основы для создания национальной системы квалификаций в РФ. НАРК был призван оказывать информационную, правовую и консультационную поддержку внедрения независимой системы квалификаций профстандартов.

Только в 2007 году макет профессионального стандарта впервые был разработан Национальным агентством развития квалификаций, созданным на базе Российского союза промышленников и предпринимателей в 2006 году. После заключения соглашения о сотрудничестве Российского союза промышленников и предпринимателей с Министерством образования и науки Российской Федерации в течение 2 лет после разработки первого макета профстандарта проект национальной рамки квалификаций Российской Федерации стал обретать свои контуры, появились первые профессиональные стандарты.

Примерно в то же время профессиональными стандартами занимались в НИИ труда и социального страхования. Результатом их работы стали и подготовленные нормативные акты, принципиально описывающие схемы взаимодействия участников разработки профессиональных стандартов и технику их взаимодействия. Специалисты НИИ труда считали, что достаточно будет модернизировать существующий единый тарифно-квалификационный справочник включением в него элементов, обеспечивающих компетентностный подход.

В этот период процесс разработки национальной рамки квалификаций и профстандартов по сути не вызывал ни у кого серьёзного интереса. Представители бизнеса были не заинтересованы и не имели возможности широко участвовать в разработке профстандартов. А образовательные учреждения, в свою очередь, не знали, чего хочет бизнес, и не понимали, каким образом разрабатывать эти самые профстандарты. В марте 2010 года Минздравсоцразвития опубликовал готовые документы, разработанные НИИ труда, и представил для широкого обсуждения проект документа о квалификационных характеристиках.

31 августа 2010 года Президент Российской Федерации Д. Медведев на открытии совместного заседания Государственного совета Российской Федерации и комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России обозначил необходимость для бизнес-сообщества формирования профессионального заказа на будущих специалистов. Завершение разработки профессиональных стандартов он назвал необходимым условием обеспечения рынка высококвалифицированными кадрами, по-настоящему интересными работодателям. На заседании президент поручил подготовить современный тарифно-квалификационный справочник и разработать профстандарты для высокотехнологичных отраслей до середины 2012 года.

На официальном уровне понятие профессиональных стандартов, порядок их разработки, утверждения и применения окончательно оформились в 2011 году в проекте Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации».

В начале 2012 года премьер-министр Российской Федерации Владимир Путин признает остро стоящую проблему игнорирования создания системы профессиональных квалификаций бизнес-структурами различного уровня и предлагает Правительству Российской Федерации совместно с образовательными учреждениями и профессиональными ассоциациями взять на себя инициативу в этом вопросе.

Новый макет профессионального стандарта был подготовлен и утверждён специалистами Минтруда и отражен в Приказе Министерства труда и социальной защиты РФ от 30 ноября 2012 года № 565 «Об утверждении плана-графика подготовки профессиональных стандартов в 2013–2014 годах». Помимо прочего, в этом Приказе содержались разработанные нормативные документы и подробные методические рекоменда-

дации для разработки профессиональных стандартов. Первые профстандарты, на разработку которых было потрачено по 600 000 руб. государственных средств, появились в Минюсте России только к концу 2013 года. Владимир Путин, уже будучи президентом, не уставал напоминать о необходимости обеспечения потребностей экономики в разрабатываемых профессиональных стандартах, формирующих единую систему классификации, которая ориентирует систему профессионального образования на выпуск специалистов, подготовленных к трудовой деятельности в современной экономической ситуации. Президент постоянно проводил совещания, встречи, посвящённые вопросу профессиональных стандартов, убеждая бизнес-сообщества принимать самое живое участие в этом процессе, однако наталкивался на тотальное безразличие того самого бизнес-сообщества, которому, как воздух, требовались профессиональные работники и выпускники вузов, способные решать поставленные перед ним задачи, а не требующие переподготовки без отрыва от производства.

Наконец В. Путин предложил создать Национальный совет профессиональных квалификаций, который за 2 года должен будет утвердить 10 пакетов новых профессиональных стандартов. В последний день марта 2014 года Правительство издаёт Распоряжение «Об утверждении комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на период 2014–2016 годов», а уже 16 апреля 2014 г. выходит Указ Президента РФ № 249 «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям».

Меры, предпринимаемые руководством страны для приведения рынка труда в соответствие с требованиями, предъявляемыми экономике современным миром, нельзя было назвать полностью успешными. Несмотря на то, что некоторые сдвиги ощущались (по мере принятия новых решений, законодательных актов и просто обращений президента, премьер-министра и министров), общий прогресс в разработке национальной рамки квалификаций и профессиональных стандартов постоянно тормозился, наталкиваясь на недоверие как работодателей, так и работников к предпринимаемым действиям Правительства в сфере труда, неизбежным и необходимым в современной экономической ситуации. А так как необходимым условием формирования качественных профессиональных стандартов является активное участие в их разработке именно работодателей, то их пассивность и неверие не только мешали создавать новые профессиональные стандарты в достаточном количестве, но и приводили к тому, что создаваемые профессиональные стандарты несколько однобоко отражали взгляд на необходимые квалификации работников, выражая мнение небольшой части работодателей, которые всё же принимали участие в их разработке.

Государственная дума РФ 24 апреля 2015 года приняла во втором и третьем (окончательном) чтениях законопроект, вводящий обязательное соответствие специалистов ряда специальностей утверждённым профессиональным стандартам.

В первоначальной версии документа, предложенной Минтрудом, предполагалось ввести обязательные профстандарты сначала для госсектора (с 2016 года), а затем и для частных компаний (с 2020 года). Однако на этапе обсуждения и внесения поправок выяснилось, что допускать к работе, например, врача, не имеющего необходимого сертификата, недопустимо, независимо от того, о какой клинике идёт речь – о частной или государственной.

Поэтому в окончательной версии законопроекта говорилось, что профстандарты будут обязательными в тех случаях, когда требования к квалификации сотрудника установлены законами и нормативными актами РФ, а также Трудовым кодексом РФ. Речь идёт прежде всего о специальностях, связанных с высокой степенью ответственности: водителях, врачах, лётчиках и т.д.

Кроме того, согласно закону, Правительство РФ сможет дополнительно вводить требования профстандартов, обязательные для применения в государственных компаниях и корпорациях, в госучреждениях и ФГУПах.

При этом введение профессиональных стандартов не означает запрета работать не по профессии, полученной в учебном заведении. В случаях, когда обязательность соответствия профстандартам не закреплена законодательно, работодатель может самостоятельно решать, следовать профстандартам или разрабатывать собственные требования к сотрудникам.

Принятый закон устанавливает однозначную связь между профессиональными и образовательными стандартами: программы профессионального образования должны будут составляться с учётом утверждённых квалификационных требований к работникам.

Новый порядок вступил в силу с 1 июля 2016 года как поправка в Трудовой кодекс в виде статьи 195.3.

Профессиональный стандарт – «молодое» понятие, оно появилось в Трудовом кодексе только в конце 2012 года, когда ТК был дополнен статьёй 195.1 «Понятия квалификации работника, профессионального стандарта». С 1 июля 2016 года действует обновлённая редакция этой статьи. В ней дано определение понятия «профессиональный стандарт». Это – характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определённого вида деятельности, в том числе выполнения определённой трудовой функции [1].

Обязательность применения требований профессиональных стандартов установлена для случаев, предусмотренных статьями 57 и 195.3 ТК РФ, и не зависит от формы собственности организации или статуса

работодателя. Согласно части 2 статьи 57 ТК РФ, наименование должностей, профессий, специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, указанным в квалификационных справочниках или профессиональных стандартах, если в соответствии с Трудовым кодексом или иными федеральными законами с выполнением работ по этим должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений [1]. И ещё одна норма – это как раз упомянутая выше статья 195.3, которая предусматривает, что требования к квалификации работников, содержащиеся в профессиональных стандартах, обязательны для работодателя в случаях, если они установлены Трудовым кодексом и другими федеральными законами [1]. В остальных случаях требования профстандартов носят рекомендательный характер.

Вступление в силу стандартов не является основанием для увольнения. В компании допустимо проведение аттестации. Если компания должна применять профстандарты, но не сделала этого, ей может быть выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Помимо этого, может грозить административная ответственность по статье 5.27 КоАП РФ. В остальных случаях требования контролирующих органов в части применения профессиональных стандартов неправомерны.

Внедрение профессиональных стандартов может вызвать некоторые сложности. Так, в связи с пересмотром документов, изменением системы оценки сотрудников, разработкой специальных программ обучения может увеличиться объем работы кадровых подразделений.

Вероятно возникновение финансовых издержек, связанных с обучением работников. Ведь ситуация, когда у сотрудника есть образование, но он работает не по специальности, сегодня не редкость. При этом для выполнения определённых видов деятельности законодательство обязывает работников пройти профессиональную переподготовку или получить образование. На работодателя ложится прямая обязанность решить вопрос с таким обучением (ст. 196 ТК РФ). Также работодатель обязан обеспечить обучение лиц, которые поступают на работу с вредными и (или) опасными условиями труда, безопасным методам и приёмам выполнения работ со стажировкой на рабочем месте, сдачей экзаменов и периодическое обучение по охране труда (ст. 225 ТК РФ).

Компании придётся отслеживать принятие новых профессиональных стандартов и вовремя внедрять их, чтобы в перспективе избежать административного наказания. Нарушение трудового законодательства и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права, влечёт предупреждение или наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 1000 до 5000 рублей, на юридических лиц – от 30 000 до 50 000 рублей (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ).

Контроль за применением профессиональных стандартов и соответствием работников их требованиям будет осуществлять Федеральная служба по труду и занятости, в частности Государственная инспекция

труда. В ходе проверок инспекторы в первую очередь проверяют локальные документы на соответствие наименованиям должностей, а также соответствие уровня образования работников требованиям профстандартов. Для подтверждения уровня знаний и навыков сотрудников инспекторы могут запросить документы о проведенной аттестации или сертификации работников. Но, как было отмечено выше, на практике этого контроля пока нет. Дело в том, что изначально независимая система квалификаций была преподнесена как добровольная, основанная на социальной ответственности и социальном партнерстве заинтересованных сторон. Но никто не взял в расчет, что в результате внедрения «добровольной» системы в конкретной организации меняется весь кадровый документооборот, следовательно и организация труда. Но процесс ее изменений под воздействием профстандартов законодательно не контролируется. Каждое предприятие может добровольно перейти на профстандарты, но это никак не контролируется. Также, кроме госкорпораций и государственных учреждений, которым надлежит перейти на профстандарты с 2020 года (Постановление Правительства РФ от 27.06.2016 № 584), для остальных они просто необязательны [2].

Важной проблемой, которая пока только началась решаться, является интеграция системы образования в НСК. Известно, что сегодня система образования в целом не соответствует требованиям профессиональных стандартов и профессиональных сообществ [4, с. 52–53]. Образовательные учреждения в России имеют большое множество проблем, тормозящих их своевременную «подстройку» под НСК. Например, одной из них является необходимость выживания и самостоятельного зарабатывания финансовых средств [5, с. 106–111].

Выводы. Одна из серьезных проблем, связанная с внедрением НСК, состоит в том, что она внедряется, с одной стороны, на добровольной основе или на принципах социального партнерства, с другой стороны – государство пытается контролировать систему. С одной стороны, существует статья КоАП 5.27, правоприменение которой связывают с нарушениями профессиональных стандартов. С другой стороны, нет отдельных специальных нормативно-правовых актов или статей, регламентирующих процесс внедрения профессиональных стандартов. Да и по статье КоАП 5.27 пока нет практики применения в отношении перевода организаций на профстандарты. Государственные инспекции труда РФ не обращают внимание на вопросы, связанные с внедрением профстандартов, и, тем более, не стремятся их учитывать в проверках по рискориентированному подходу, который практикуется с 2018 года. Таким образом, необходимо признать, что НСК находится в неопределенной правовой ситуации. С одной стороны – добровольность и недостаток государственного регулирования, с другой – нежелание ее участников что-либо делать без каких-либо четких нормативно-правовых и административных закреплений. Единственный «полугосударственный» орган – Национальное агентство развития квалификаций, утвержденный зако-

нодательно и имеющий некоторое бюджетное финансирование – не имеет управленческих полномочий и занимается общей координацией.

Важнейшей составляющей социально-экономического развития России – становлению Национальной системы развития профессиональных квалификаций – должна сопутствовать соответствующая тенденция усиления роли государства, которая в становлении и развитии НСК сегодня не наблюдается. Так уж сложилось исторически (и политически), что любое продвижение вперед на ключевых направлениях развития страны должно иметь сильнейшие государственные механизмы исполнения. Современная экономика России базируется на неоклассических основах, суть которых состоит прежде всего в слабом вмешательстве государства в рыночную экономику. Это привело к тому, что реформа в части независимой системы квалификаций носит либеральный характер и влияние государства на общественные структуры отсутствует. Система добровольна, рекомендательна, и обязательные элементы просматриваются только «кое-где», что существенно тормозит ее развитие. Принятие и осознание данной системы – безусловно добровольное дело. Но внедрение ее в бизнес-среду любого предприятия должно базироваться на нормативно-правовой базе и контроле со стороны государства. Иначе система окажется признанной, но не внедренной в жизнь. И именно это сегодня можно наблюдать, так как очень мало предприятий и организаций могут представить опыт внедрения в практическую деятельность профессиональных стандартов. Причин этого много. Во-первых, не все профстандарты созданы сегодня, но это, как известно, дело времени. Во-вторых, профстандарты необязательны, контроль за их внедрением практически отсутствует, значит, по мнению многих предприятий, их можно не внедрять в принципе. В-третьих, внедрение профстандартов влечет за собой пересмотр штатного расписания, системы оплаты труда и всех документов, связанных с персоналом, что очень трудоемко. В-четвертых, профстандарты могут нарушить существующую организацию труда и изменить текущий бизнес-процесс, а это уже существенная работа для организаций. В-пятых, приведение квалификационных характеристик персонала в соответствие с профстандартами очень затратно для фирм.

Это далеко не все противоречивые проблемы становления и развития НСК. Решить их можно только усилением роли государства и включением всех рычагов контроля и администрирования за процессом ее становления и развития. В условиях современной экономики Российской Федерации формирование, становление и развитие Национальной системы профессиональных квалификаций безусловно является ключевым направлением.

Литература

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 05.02.2018) // СПС Консультант плюс.
2. Постановление Правительства РФ от 27.06.2016 № 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» // СПС Консультант плюс.
3. *Айснер Л.Ю., Ерошина А.А., Жулаева А.С.* [и др.]. Актуальные психолого-педагогические, философские, экономические и юридические проблемы современного российского общества. – Ульяновск, 2017. – Вып. 2.
4. *Рахинский Д.В., Король Л.Г., Малимонов И.В.* [и др.]. Актуальные проблемы формирования государственной политики в области управления человеческими ресурсами // Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. – 2015. – № 2 (2). – С. 64–69.
5. *Сочнева Е.Н.* Экономические проблемы в деятельности современных образовательных учреждений // Известия Российской академии образования. – 2017. – № 2 (42). – С. 106–111.
6. *Сочнева Е.Н.* Внедрение зарубежных систем оценки квалификаций в российскую экономику // The Newman in Foreign Policy. – 2018. – № 40 (84). – С. 8–15.
7. *Сочнева Е.Н.* Развитие человеческого капитала в России как фактор экономического роста и развития // Экономический рост: факторы эффективного развития. – Пенза, 2017. – С. 22–30.

