

**Российская трехсторонняя комиссия
по регулированию социально-трудовых отношений**

КООРДИНАТОР

СТОРОНЫ ОБЩЕРОССИЙСКИХ ОБЪЕДИНЕНИЙ ПРОФСОЮЗОВ

Ленинский проспект, 42, Москва, 119119
E-mail: shmakov@fnpr.ru
<http://www.fnpr.ru>

Тел. (495) 938-73-12
Факс (499) 137-06-94

18.05.23 № 104-108/23

На № _____ от _____

Министру труда и социальной
защиты Российской Федерации,
Координатору стороны
Правительства Российской
Федерации
Российской трёхсторонней
комиссии по регулированию
социально-трудовых отношений
Котякову А.О.

Уважаемый Антон Олегович!

Сторона Российской трёхсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, представляющая общероссийские объединения профсоюзов, (далее – профсоюзная сторона РТК) во исполнение решения РТК от 28 апреля 2023 года (протокол № 4, п.8) направляет предложения по совершенствованию функционирования национальной системы квалификаций в Российской Федерации, включая систему профессиональных стандартов.

Приложение: упомянутое в тексте – на 12 л.

С уважением

Заместитель Координатора
профсоюзной стороны Комиссии,
заместитель Председателя ФНПР

Н.Н. Кузьмина

Н.Н. Кузьмина

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Федерации Независимых Профсоюзов России по совершенствованию функционирования национальной системы квалификаций в Российской Федерации, включая систему профессиональных стандартов

В течение десятилетия в Российской Федерации формируется новая конфигурация национальной системы квалификаций на основе профессиональных стандартов.

За эти годы разработано и утверждено 1 545 профессиональных стандартов в различных сферах деятельности, создана система управления, включающая Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям и 43 совета по профессиональным квалификациям. Внедрена система независимой оценки квалификации на соответствие профессиональным стандартам.

Вместе с тем формирование системы профессиональных стандартов на сегодняшний день не завершено, а эффективность их применения работодателями вызывает сомнение.

Профессиональный стандарт призван быть основой для определения трудовой функции при организации труда и оформлении трудовых отношений, для оценки квалификации кадров, для установления систем оплаты труда.

ФНПР неоднократно обращала внимание на необходимость более четкого регулирования со стороны государства процессов управления персоналом на основе применения профессиональных стандартов в целях защиты трудовых прав работников.

Необоснованно гибкое применение профессиональных стандартов не только ставит под угрозу соблюдение трудовых прав работников, но и обесценивает всю работу по формированию национальной системы квалификаций, разработке профессиональных стандартов, которую почти 10 лет вели социальные партнеры.

Постановление Правительства Российской Федерации 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» (далее – постановление Правительства РФ № 584) государственные организации

были «обязаны» внедрять и применять профессиональные стандарты. Это решение должно было создать условия для инициативного использования профессиональных стандартов организациями негосударственного сектора, следуя примеру государственных корпораций и бюджетных учреждений, руководствуясь «лучшими практиками» применения профессиональных стандартов в управлении персоналом.

Однако реализация постановления № 584 не повлекла за собой пересмотр систем оплаты труда в бюджетном секторе и масштабную переподготовку работников государственных организаций по причине того, что профессиональные стандарты не привнесли ничего нового в сложившуюся систему управления кадрами. В отношении большинства профессий и должностей, ранее описанных в квалификационных справочниках, профессиональные стандарты зафиксировали текущее содержание труда и требования к квалификации («как есть»). Только для новых видов профессиональной деятельности, появившихся после 2012 года (например, оператор беспилотных авиационных систем), профессиональные стандарты стали возможностью их легализации.

Фактически на сегодняшний день профессиональные стандарты оказались невостребованными значительной частью работодателей. В негосударственном секторе экономики многие крупные и средние предприятия ориентируются на заимствованные за рубежом или собственные модели компетенций и системы грейдинга.

Системы оплаты труда в бюджетных организациях и профессионально-квалификационные группы никак не связаны с профессиональными стандартами.

Отраслевые системы аттестации работников в здравоохранении и в образовании также не имеют отношения к профессиональным стандартам.

В системе подготовки и переподготовки кадров профессиональный стандарт должен был служить основой для разработки и актуализации соответствующих образовательных программ и программ профобучения.

В 2021 году в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» были внесены изменения, отменяющие бесполезную норму о привязке федеральных образовательных стандартов к профессиональным стандартам. Такое соответствие носило декларативный характер, подменяя цель сближения системы профессиональной подготовки и рынка труда.

Однако использование положений профессиональных стандартов как основы формирования образовательных программ также имеет свои ограничения. В профессиональном стандарте фиксируется состояние вида

профессиональной деятельности «как есть» на момент разработки проекта. Профессиональный стандарт представляет собой общее описание содержания труда и характеристик квалификации, которые соответствуют достигнутому уровню технологий, но не опережают его. Профессиональный стандарт разрабатывается с учетом возможности соответствовать его положениям для большинства работодателей. В него не закладываются целевые ориентиры или примеры «лучшей практики» из-за опасений работодателей, что за несоответствие профстандарту контролирующими органами будут применены санкции. Основной мотивацией для участия работодателей в разработке и обсуждении проектов профстандартов является нежелание того, чтобы в дальнейшем утвержденный профстандарт содержал излишние требования и создавал затруднения в работе.

При разработке профессионального стандарта, как правило, не упоминаются конкретные технологии или оборудование (тем более бренды). Это позволяет применять профессиональный стандарт в течение длительного времени без необходимости его актуализации.

В результате содержание образовательных программ продолжает отставать от реальных потребностей работодателей, внедряющих новые технологии в управлении и производстве, не из-за сроков разработки и утверждения профстандартов, а вследствие конфликта интересов разработчиков и привлекаемых экспертов, недостаточной содержательности профстандарта.

Система профессионально-общественной аккредитации образовательных программ, призванная оценить, насколько профессиональные образовательные программы соответствуют положениям профессионального стандарта, дискредитировала себя и не решает поставленных задач. Причиной тому стали положения закона об образовании, которые предусматривают возможность проведения профессионально-общественной аккредитации любой организацией, «представляющей» работодателей. Это привело к появлению множества организаций, предлагающих образовательным организациям коммерческие услуги без какой-либо ответственности за качество образовательных программ.

За десять лет разработки и внедрения профессиональных стандартов не был принят нормативный правовой акт о тождественности наименований профессий (должностей), применяемых в квалификационных справочниках и профессиональных стандартах. В итоге в апреле 2023 года Правительство РФ просто делегировало право установления такой тождественности Минтруду России без определения ее порядка.

Развитие отраслевых систем квалификаций и профессиональных стандартов ограничивается инфраструктурными факторами. Федеральные «регуляторы» в большинстве своем сняли с себя ответственность за кадровое обеспечение отраслей, переложив эти задачи на Минтруд России, Минобрнауки России, Минпросвещения России, объединения работодателей.

За развитие систем профессиональных стандартов и независимой оценки квалификации отвечают отраслевые органы управления – советы по профессиональным квалификациям. Однако формирование советов носит стихийный характер. В редких случаях федеральные органы исполнительной власти выступают инициаторами создания советов (например, в области культуры). В основном советы формируются в инициативном порядке из числа представителей бизнеса с привлечением образовательных организаций и профсоюзов. При этом составы советов не носят репрезентативный и паритетный характер (преимущественно представлены работодателями), поэтому принимаемые «демократическим большинством» решения советов могут носить односторонний характер.

Отсутствие советов по профессиональным квалификациям в сфере природопользования и экологии, в сфере автомобильного транспорта и в других привело к тому, что в указанных сферах развитие отраслевых систем квалификаций фактически заморожено.

При этом для обсуждения вопросов развития отраслевых систем квалификаций практически не задействованы органы социального партнерства – отраслевые комиссии по регулированию социально-трудовых отношений, образованные в соответствии со статьями 35 Трудового кодекса Российской Федерации (далее – ТК РФ). Замена участия органов социального партнерства советами по профессиональным квалификациям, выполняющими организационную и экспертную функцию в национальной системе квалификаций, не представляется равноценной.

Система независимой оценки квалификации более или менее полноценно функционирует в тех отраслях, где обязательность подтверждения квалификации закреплена законодательно (лифтовая отрасль, сварочное производство, финансовый сектор, пожарная безопасность, отдельные профессии в строительстве). В остальных случаях работодатели не видят целесообразности внедрения профессиональных стандартов и проведения независимой оценки квалификации работников. Сами по себе результаты независимой оценки квалификации на соответствие профессиональному стандарту не имеют большого практического значения для управления персоналом. Требования к квалификации работника формируются работодателем, как правило, с учетом содержания труда и

специфики конкретного рабочего места. Они могут существенно отличаться от квалификации, по которой разработан профстандарт и проводится профессиональный экзамен.

Одной из причин сложившейся ситуации явилось изначально низкое качество профессиональных стандартов и их структурное несовершенство. Содержание профессиональных стандартов не отвечает задачам управления персоналом, которые призваны решать профстандарты.

Замена квалификационных справочников на профессиональные стандарты снизила степень упорядоченности системы квалификаций. С другой стороны, структура профессиональных стандартов оказалась неоправданно сложнее квалификационных характеристик, что только затрудняет применение профстандартов.

Профстандарты не обладают необходимой гибкостью и адаптивностью для решения задач управления персоналом, которая характерна для моделей компетенций. Периодичность обновления содержания профстандартов не соответствует современным темпам технологического развития.

При этом структура и понятийный аппарат, применяемый для разработки профстандартов, противоречат положениям трудового законодательства. Так, в ТК РФ используется понятие трудовая функция (работа по должности в соответствии со штатным расписанием, профессии, специальности с указанием квалификации; конкретный вид поручаемой работнику работы), личное выполнение которой является основой трудовых отношений.

В то же время в профессиональном стандарте наименованию профессии (должности), как правило, соответствуют несколько трудовых функций, объединенных в обобщенную трудовую функцию. Выделение «трудовых функций» в профстандарте носит формальный характер, поэтому они не могут использоваться в управлении кадрами, например, для организации или оплаты труда.

Профессиональный стандарт определяется в ТК РФ как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции. Понятие «вид профессиональной деятельности», используемое для разработки профессионального стандарта, заимствовано из сферы образования и может обобщать несколько смежных профессий (например, сварочное производство). Четкие критерии для объединения профессий в вид профессиональной деятельности отсутствуют¹.

¹ В практике разработки профессиональных стандартов применяется как иерархический принцип (от начинающего до руководителя), так и функциональный (смежные профессии).

Это означает, что профессиональные стандарты содержат требования к квалификации по нескольким профессиям (должностям), относящимся к одному виду профессиональной деятельности, что не соответствует определению профстандарта в статье 195.1 ТК РФ, где речь идет о характеристике одной квалификации. Профстандарты не позволяют проследить образовательную и карьерную траекторию, пути повышения квалификации и профессионального роста, что делает их непригодными для разработки программ дополнительного профобразования и профобучения.

Квалификация работника в трудовом законодательстве – это уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника (ст. 195.1 ТК РФ). В структуре профессионального стандарта не предусмотрены требования к наличию профессиональных навыков, которые являются неотъемлемой частью квалификации². Требования к опыту работы, как правило, описаны в виде длительности осуществления профессиональной деятельности (стажа работы) с указанием области деятельности. Профессия или должность указываются в требованиях к опыту работы редко, что затрудняет определение необходимых для работы профессиональных навыков.

В результате применения профстандартов (особенно, если они носят обязательный характер) возникает риск ошибок при определении требований к квалификации работника.

Содержание, которое вкладывается в понятие «квалификация», отличается от того, что предусмотрено законодательством об образовании³. Квалификация по образованию шире, но не учитывает опыт практической работы (по сути это квалификация для входа в профессию). Сегодня система профстандартов испытывает нехватку так называемых «входных» квалификаций, т.е. минимальных квалификационных характеристик, необходимых для начала профессиональной деятельности. Эта проблема подтверждается низкими показателями успешной сдачи профессионального экзамена среди выпускников системы профессионального образования в рамках сопряжения независимой оценки квалификации и государственной итоговой аттестации. Профессиональные стандарты и, как следствие, оценочный инструментарий ориентированы на опытных работников.

² Понятие «профессиональный навык» отличается от «умения» тем, что это деятельность, сформированная путём ее повторения и доведения до автоматизма. Профессиональный навык может быть приобретен исключительно с опытом практической деятельности.

³ В сфере образования квалификация – уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности (пункт 5 статьи 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»)

Часто в одну трудовую функцию объединяются требования по нескольким квалификационным (тарифным) разрядам, практически не применяются подуровни квалификации, что затрудняет применение профстандартов для определения сложности работ.

Кроме того, указание в профессиональном стандарте требований к профессионально-личностным характеристикам работника может привести к субъективизму в оценке и дискриминации соискателей (например, сила воли, требовательность, честность, открытость, справедливость, порядочность, доброжелательность)⁴. Использование подобного определения свойств личности противоречит постановлению Пленума Верховного Суда РФ, которым определены деловые качества работника как способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли)⁵.

Таким образом, среди наиболее распространенных недостатков профессиональных стандартов можно выделить:

- отражение уровня технологического развития в массовом производстве, закрепление отставания подготовки кадров от перспективных потребностей рынка труда;

- недостаток гибкости и низкая частота обновления компенсируются высокой степенью абстракции в описании;

- понятийный аппарат и структура, не соответствующие положениям трудового законодательства;

- обобщенный характер формулировок в описании трудовых функций, который охватывает смежные профессии, различающиеся по применяемым технологиям;

- отсутствие дифференциации по сложности труда и характеру выполняемой работы;

- несоответствие требований к профессиональным знаниям и умениям содержанию труда, невозможность объективной оценки личностных характеристик, отсутствие начальных уровней и подуровней квалификации.

Отсутствие единых подходов к формированию системы профстандартов (действующие методические рекомендации посвящены

⁴ Такие характеристики приведены в профессиональном стандарте «Следователь-криминалист».

⁵ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 17 марта 2004 года № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации».

исключительно заполнению макета) привело к их структурной неоднородности, что затрудняет их применение в управлении персоналом.

Такой подход на фоне слабой востребованности профстандартов как работодателями, так и системой профессионального образования приведет только к закреплению «статус кво» всей национальной системы квалификаций как далекой от актуальных потребностей работодателей, содержания профессионального образования.

Необходим системный подход к планированию, разработке и внедрению профессиональных стандартов, основанный на обязательности их применения, но при условии соблюдения трудового законодательства, модернизации макета и принципов формирования квалификаций, усиления ответственности государства за реализацию задач развития национальной системы квалификаций.

Развитие системы независимой оценки квалификации должно быть увязано с целью создания национальной системы квалификаций – обеспечением соответствия квалификации выпускников системы профессионального образования и работников актуальным требованиям работодателей.

В этой связи приоритетным направлением представляется расширение практики сопряжения независимой оценки квалификации и государственной итоговой (промежуточной) аттестацией выпускников (обучающихся) в образовательных организациях высшего и профессионального образования. При этом профессиональный экзамен для выпускников (обучающихся) должен быть бесплатным.

В связи с изложенным целесообразно предложить Минтруду России провести следующие мероприятия с участием социальных партнеров:

1) Разработать новую концепцию описания квалификационных характеристик (Профстандарт 2.0), предусматривающую следующие положения:

- система профстандартов должна быть функционально разделена для решения текущих задач управления персоналом и независимой оценки квалификации (профессиональные характеристики) и задачи по формированию содержания профессиональной подготовки кадров в соответствии с перспективными потребностями работодателей (профессиональные ориентиры);

- профессиональные характеристики должны ориентироваться на наиболее современные и эффективные производственные и управленческие технологии, профессиональные ориентиры – на тенденции в развитии науки и технологий;

- профессиональные характеристики включают в себя базовые профессиональные характеристики, утверждаемые Минтрудом России как нормативные правовые акты и обновляемые не реже 1 раза в 6 лет, а также профессиональные компетенции, представляющие собой информационную систему, формируемую на основе анализа «больших данных» и содержащую сведения о наиболее актуальных и востребованных квалификациях на рынке труда.

2) Подготовить и утвердить новый макет профессионального стандарта и методические рекомендации по его разработке, устанавливающие четкие требования к его структуре и содержанию:

- в профстандарте должен использоваться понятийный аппарат, соответствующий трудовому законодательству (исключить использование «обобщенной трудовой функции»);

- в одном профстандарте должны объединяться только трудовые функции, относящиеся к одному наименованию профессии (должности) с учетом ранжирования по уровням квалификации (разрядам, категориям, классам и др.);

- в профстандарте должна отражаться образовательная и карьерная траектория, возможные пути приобретения и повышения квалификации;

- в профстандарте должна выделяться квалификация начального уровня («входная» квалификация), в которой отсутствуют требования к опыту работы (при необходимости устанавливаются облегченные требования к уровню образования) с возможным присвоением статуса «ассистент» по той или иной профессии;

- требования к квалификации (профессиональные знания, умения, навыки) должны указываться в соответствии с содержанием труда; требования к опыту работы целесообразно увязать с конкретными профессиями (трудовыми функциями), указывать только деловые качества работника.

3) Внести в правила разработки и утверждения профессиональных стандартов требование об обязательном рассмотрении и одобрении проектов профстандартов отраслевыми (межотраслевыми, региональными отраслевыми) комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений.

4) Провести с участием советов по профессиональным квалификациям (при их отсутствии – с привлечением социальных партнеров) инвентаризацию:

- действующих классификаторов профессий и должностей, квалификационных справочников для выявления устаревших (неактуальных)

профессий (должностей), которые либо не востребованы работодателями, либо содержание их труда и квалификационные требования существенно изменились;

- действующих профессиональных стандартов для определения полноты охвата существующих и новых профессий (должностей) требованиями к квалификации и их актуализации (при необходимости).

5) Внести в ТК РФ положения, предусматривающие установление обязанности работодателей по обеспечению увеличения уровня заработной платы работников в случае повышения их квалификации при переходе от квалификационных справочников к использованию профессиональных стандартов.

6) Разработать и утвердить:

- проект порядка установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в квалификационных справочниках, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащимся в профессиональных стандартах (ст. 195.2 ТК РФ);

- проект порядка рассмотрения предложений и принятия решения об отмене разделов (отдельных параграфов) квалификационных справочников в связи с заменой их профстандартами, включающего критерии оценки полноты и качества описания в профессиональном стандарте содержания труда и квалификационных требований к работнику.

7) Разработать план мероприятий по переходу от систем оплаты труда, основанных на профессионально-квалификационных требованиях к работникам и профессиональных квалификационных группах, устанавливаемых Минтрудом России, к системам оплаты труда, основанным на принципах национальной системы квалификаций.

8) Оценить потребность в дополнительном финансировании расходов на повышение квалификации работников и увеличение заработной платы, в том числе:

- в рамках мониторинга применения профессиональных стандартов организациями государственного сектора определить дефицит квалификаций и потребность в получении работниками профессионального образования, в том числе дополнительного, прохождении профессионального обучения в связи с введением систем оплаты труда на основе профессиональных стандартов;

- определить источники финансирования расходов на повышение заработной платы, на подготовку и переподготовку работников в связи с введением профессиональных стандартов в бюджетной сфере – за счет

средств соответствующих бюджетов, во внебюджетной сфере – за счет средств работодателей, включая возможное субсидирование из средств федерального и региональных бюджетов организаций, имеющих ключевое значение для развития экономики Российской Федерации или конкретного региона.

9) С участием Минпросвещения России и Минобрнауки России разработать и внести изменения в законодательство об образовании, предусматривающие:

- бесплатное проведение независимой оценки квалификации выпускников (обучающихся) образовательных организаций высшего и профессионального образования в рамках государственной итоговой (промежуточной) аттестации;

- обязательное рассмотрение отраслевыми (межотраслевыми) комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений образовательных программ высшего образования и примерных образовательных программ среднего профессионального образования, разработанных (актуализированных) с учетом профстандартов;

- проведение профессионально-общественной аккредитации образовательных программ организациями, уполномоченными отраслевыми (межотраслевыми) комиссиями по регулированию социально-трудовых отношений.

10) С участием Минпросвещения России и Минобрнауки России разработать конкретный порядок применения профессиональных стандартов для формирования образовательных программ и программ профобучения:

- профессиональных характеристик – для формирования программ профобучения и ДПО:

- профессиональных ориентиров - для формирования образовательных программ высшего и среднего профессионального образования.

11) Определить с учетом результатов профессионально-общественной аккредитации образовательных программ перечень организаций, осуществляющих образовательную деятельность, программ профессионального образования и профессионального обучения, полностью соответствующих требованиям профессиональных стандартов, для организации подготовки и переподготовки работников при внедрении профстандартов.

12) Внести в закон о независимой оценке квалификации положения, предусматривающие:

- передачу полномочий органов управления отраслевыми системами квалификаций соответствующим отраслевым (межотраслевым) комиссиям по

регулированию социально-трудовых отношений (с сохранением за советами по профессиональным квалификациям экспертных функций и функции признания результатов профэкзамена);

- возможность наделения образовательных организаций полномочиями центров оценки квалификации (при условии сохранения требования о независимости лиц, входящих в состав экспертной комиссии).

13) При рассмотрении вопроса о возможности введения в отраслевом законодательстве требований по обязательному прохождению независимой оценки квалификации работниками использовать следующие критерии:

- профессиональная деятельность связана с повышенными рисками причинения вреда самому работнику, работодателю или третьим лицам;

- профессиональному экзамену предшествует обязательное повышение квалификации работника или прохождение переподготовки (при отсутствии необходимого образования) за счет средств работодателя;

- проведение независимой оценки квалификации бесплатно как для работника, так и для лица, претендующего на осуществление профессиональной деятельности (осуществляется за счет средств работодателя или государства);

- результаты независимой оценки квалификации могут быть учтены при проведении аттестации работника, но не подменяют ее.