

ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ЛОКАЛЬНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ

М.О. Прыженников,
генеральный директор Приморского краевого дома молодежи
(общественного учреждения культуры)

Для повышения эффективности национальной экономики необходима продуманная общероссийская система управления трудом, одним из элементов которой являются системы управления трудом у каждого работодателя. Такие системы должны быть совместимы друг с другом и функционировать по единым правилам. Чтобы решить указанную задачу, с 2012 г. идет активное изменение трудового законодательства в части внедрения единых правовых основ кадровой политики на предприятиях различных форм собственности.

В соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»¹ в ТК РФ впервые было введено понятие «профессиональный стандарт». Однако, как отметили Д.Л. Щур и Л.В. Щур-Труханович, внедрение профессиональных стандартов в России идет с 1997 г.² Несмотря на длительность этого процесса, необходимо признать, что только к настоящему времени утвержденные профессиональные стандарты становятся альтернативой тарифно-квалификационным справочникам (в дальнейшем речь идет о замене справочников профессиональными стандартами)³. Только в 2013 г. постановлением Правительства РФ был утвержден предусмотренный ст. 195.2 ТК РФ порядок разработки и утверждения профессиональных стандартов, а также установления тождественности наименований должностей, профессий и специальностей, содержащихся в едином тарифно-квалификационном справочнике работ и профессий рабочих, едином квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и служащих, наименованиям должностей, профессий и специальностей, содержащимся в профессиональных стандартах⁴.

Однако более важным является вопрос не разработки профессиональных стандартов, а их применения у конкретных работодателей. 1 июля 2016 г. вступили в силу изменения в ТК РФ, определяющие порядок применения профессиональных стандартов. Согласно ч. 1 ст. 195.3 ТК РФ профессиональные стандарты обязательны для применения работодателями в части тех требований к квалификации, необходимой работнику для выполнения определенной трудовой функции, которые предусмотрены Трудовым кодексом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми

¹ Действует в редакции от 2 мая 2015 г. (см. СПС «Гарант»).

² Щур Д.Л., Щур-Труханович Л.В. Профессиональные стандарты: прошлое и будущее национальной системы компетенций и перспективы для торговли // *Торговое право*. 2012. № 11. С. 48—73.

³ Ответы на типовые вопросы по применению профессиональных стандартов и информацию Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации по вопросам применения профессиональных стандартов см. в письме Минтруда России от 4 апреля 2016 г. № 14-О/10/В-2253.

⁴ О правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов см.: постановление Правительства РФ от 22 января 2013 г. № 23.

актами Российской Федерации⁶. Остальные требования к квалификации, содержащиеся в профессиональных стандартах, обязательность которых не установлена в соответствии с нормативными правовыми актами, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников с учетом особенностей выполняемых ими трудовых функций, обусловленных применяемыми технологиями и принятой организацией производства и труда.

Согласно ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁶ Правительство РФ с 1 июля 2016 г. получило право с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений устанавливать особенности 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 собственности⁷. В этих организациях профессиональные стандарты вводятся поэтапно в срок до 1 января 2020 г. на основании планов, содержащих, в частности, перечень локальных нормативных актов и других документов, в том числе по вопросам аттестации, сертификации и других форм оценки квалификации работников, подлежащих изменению в связи с учетом положений профессиональных стандартов, подлежащих применению. Такие планы утверждаются работодателями с учетом мнений представительных органов работников.

У других работодателей, как представляется, особенности применения профессиональных стандартов, положения которых не являются обязательными, определяются ими самостоятельно (возможна аналогия с решением, предусмотренным для работодателей с государственным участием). Учитывая серьезное влияние требований профессиональных стандартов на трудовую деятельность работников, предпочтительным представляется закрепление особенностей в форме локального нормативного акта работодателя, принимаемого в порядке ст. 372 ТК РФ.

Как отмечают Д.Л. Щур и Л.В. Щур-Труханович со ссылкой на Положение о профессиональном стандарте РСПП (утвержденное распоряжением Президента Российского союза промышленников и предпринимателей от 28 июня 2007 г. № РП-46), бизнес-сообщество определяло профессиональный стандарт как многофункциональный нормативный документ, предназначенный для проведения оценки квалификации и сертификации работников; решения широкого круга задач в области управления персоналом, таких как разработка стандартов предприятия, разработка систем мотивации и стимулирования персонала, разработка должностных инструкций, тарификация должностей и профессий, отбор, подбор и аттестация персонала, планирование карьеры работников; проведения процедур стандартизации и унификации в рамках вида (видов) экономической деятельности (установление и поддержание единых требований к содержанию и качеству профессиональной деятельности, согласование

⁶ Например, Федеральный закон от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» (действует в редакции от 23 мая 2016 г.) (ст. 7); Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге, клиринговой деятельности и центральном контрагенте» (действует в редакции от 30 декабря 2015 г.) (ст. 6); Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (действует в редакции от 3 июля 2016 г.) (ст. 11).

⁶ СЗ РФ. 2015. № 18.

⁷ В порядке реализации данной нормы 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».

наименований должностей, упорядочивание видов трудовой деятельности и др.)⁸. Исходя из этого можно предположить, что внедрение в российскую правовую действительность профессиональных стандартов неминуемо повлечет за собой изменение массива локальных нормативных актов, прежде всего должностных инструкций, положения об оплате труда, положения об аттестации работников, положения о подготовке и повышении квалификации работников (персонала), положения о порядке проведения конкурса на замещение должностей и др.

1. Должностные инструкции. В декабре 2012 г. в ТК РФ была введена норма о необходимости соответствия наименований и квалификационных требований, предъявляемых к должностям работников, наименованиям и требованиям, соответствующим положениям профессиональных стандартов. Важно отметить, что указанное соответствие предопределяет предоставление работникам, замещающим указанные должности, компенсаций и льгот или наличие неких ограничений. В связи с этим возникает вопрос: что следует понимать под «требованиями, соответствующими положениям профессиональных стандартов»? В частности неясно, можно ли в качестве таковых рассматривать позицию п. 3.1.1 профессионального стандарта «Другие характеристики», где указывается наличие факторов производственной среды и трудового процесса, оказывающих влияние на работоспособность и здоровье работника, а также другие значимые по решению разработчика характеристики трудовой функции, например специфика средств труда или предметов труда, конкретизация ответственности⁹.

В ряде профессиональных стандартов по соответствующей позиции указаны такие требования, как «деятельность под руководством с элементами самостоятельности при выполнении знакомых заданий», «индивидуальная ответственность», «выполнение стандартных заданий, выбор способа действия по инструкции», «работы выполняются под руководством... с индивидуальной ответственностью работника»¹⁰. Вызывает сомнение, насколько подобные требования могут быть интегрированы в должностные инструкции. Как пишет С. Смирнов, по общему правилу основная часть должностной инструкции обязательно должна иметь разделы «Общие положения», «Должностные обязанности работника», «Права работника», «Ответственность»¹¹, т. е. содержанием должностной инструкции являются совершенно конкретные описания трудовой функции работника, исключая субъективную оценку. Таким образом, в разрабатываемых Минтрудом рекомендациях по применению профессиональных стандартов следует указать критерии, позволяющие работодателю определить, какие требования профессионального стандарта должны отражаться в должностных инструкциях, а какие — характеризовать необходимые качества работника, не фигурируя при этом в положениях должностных инструкций.

В.А. Болдырев отмечает, что «должностная инструкция может менять радикально профессиональные обязанности работника по сравнению с тем, как они могут быть разумно определены с учетом содержания квалификационных справочников и профессиональных стандартов»¹². Соглашаясь с данным мнением, хотелось бы отметить, что введение законодательного запрета на подобные действия работодателя коренным образом подрывало бы свободу экономической деятельности и правомочия работо-

⁸ Щур Д.Л., Щур-Труханович Л.В. Указ. соч.

⁹ Приказ Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 170н «Об утверждении методических рекомендаций по разработке профессионального стандарта» // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2013. № 8.

¹⁰ См., напр., приказы Минтруда России от 12 января 2016 г. № 2н «Об утверждении профессионального стандарта «Младший медицинский персонал»; от 11 декабря 2015 г. № 1013н «Об утверждении профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны образовательных организаций».

¹¹ Смирнов С. Должностная инструкция — помощник при рассмотрении судебных споров // Трудовое право. 2011. № 9. С. 89—106.

¹² Болдырев В.А. Правовое положение работника в трудовых отношениях, осложненных аутстаффингом // Право и экономика. 2016. № 2. С. 74—79.

дателя по самостоятельному выстраиванию кадровой политики на предприятии, что, в свою очередь, создало бы препятствия для развития новых видов экономической деятельности¹³. Утвержденные профессиональные стандарты в большей степени являются основой для выстраивания кадровой политики на предприятиях, а не набором императивных предписаний, так как, несмотря на активную разработку профессиональных стандартов, нормативное регулирование в любом случае будет отставать от развития экономических отношений. Право работодателя на самостоятельное определение кадровой политики признается и в проекте приказа Минтруда России, в пункте 5 которого сказано, что «при определении обязанностей работника работодатель может включать в них трудовые функции и (или) трудовые действия, содержащиеся как в одном, так и в нескольких профессиональных стандартах, распределять трудовые действия, предусмотренные одним профессиональным стандартом между работниками, занимающими различные должности, имеющими различные профессии или специальности, с учетом применяемых технологий и организации труда»¹⁴.

Возникает резонный вопрос: не станет ли приведение должностных инструкций у работодателя инструментом увольнения работников, не устраивающих работодателя? По мнению Н. Пластининой, использовать должностную инструкцию с повышенными требованиями к квалификации работника для увольнения работников нельзя, поскольку использование данного основания для прекращения трудового договора с работником предполагает выполнение всех требований законодателя к процедуре аттестации работников, а также процедуре предложения вакансий перед увольнением (ч. 3 ст. 81 ТК РФ)¹⁵.

При изменении действующей или введении новой должностной инструкции необходимо уведомить работника об этом факте не менее чем за два месяца в соответствии со ст. 74 ТК РФ. В этой ситуации работник имеет право как продолжить работу на основании новой должностной инструкции, так и перейти на иную работу у данного работодателя или отказаться от продолжения работы. В случае если работник намерен продолжать работу по соответствующей должности, работодатель не имеет основания для прекращения с ним трудового договора. Единственный выход для работодателя — инициирование процедуры аттестации с соблюдением всех требований законодательства и принятых им локальных нормативных актов, регламентирующих порядок оценки соответствия работников занимаемым должностям.

Не менее интересна ситуация, при которой в результате приведения должностной инструкции в соответствие с требованиями профессионального стандарта происходит полное изменение трудовой функции работника. Н. Пластинина на основании изучения одного из примеров судебной практики приходит к выводу о том, что вследствие изменения должностной инструкции произошло изменение как трудовой функции истицы, так и определенных сторонами условий трудового договора, что допусти-

¹³ Важность соблюдения указанных свобод хозяйствующих субъектов отметил Конституционный Суд РФ: «Реализуя закрепленные Конституцией Российской Федерации (статья 34 часть 1; статья 35 часть 2) права, работодатель в целях осуществления эффективной экономической деятельности и рационального управления имуществом вправе самостоятельно, под свою ответственность принимать необходимые кадровые решения, обеспечивая при этом в соответствии с требованиями статьи 37 Конституции Российской Федерации закрепленные трудовым законодательством гарантии трудовых прав работников» (определение Конституционного Суда РФ от 29 сентября 2015 г. № 1913-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданки Лыковой Веры Степановны на нарушение ее конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 25 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», а также рядом норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Трудового кодекса Российской Федерации» // СПС «Гарант». Документ опубликован не был).

¹⁴ Проект приказа Министерства труда и социальной защиты РФ «Об утверждении Разъяснений по вопросам применения профессиональных стандартов» // URL: <http://regulation.gov.ru/projects/#pr=50747> (дата обращения — 12 октября 2016 г.). Документ опубликован не был.

¹⁵ Пластинина Н. Должностная инструкция как рычаг воздействия на работника // Трудовое право. 2016. № 1. С. 99—110.

мо в соответствии со ст. 72 ТК РФ только на основании письменного согласия сторон трудового договора¹⁶.

2. Положение об оплате труда. Требование об учете профессиональных стандартов введено и для тарификации работ и присвоения тарифных разрядов работникам, а также установления систем оплаты труда.

3. Положение об аттестации работников. Ранее достаточно подробной регламентации общего порядка проведения аттестации работников в Трудовом кодексе не было. Это, однако, не препятствовало активному отраслевому регулированию, в том числе в сфере служебных отношений¹⁷. В отсутствие специального регулирования нормативными правовыми актами в части, не противоречащей Трудовому кодексу, применяется комплекс нормативных правовых актов, принятых в период СССР¹⁸. Нормативно была закреплена, что «при аттестации определяются деловые качества работников»¹⁹. Однако с 2012 г. в ст. 195.1 ТК РФ была включена дефиниция квалификации работника, согласно которой данный термин означает уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта работы работника. Это во многом нормативно определило требования к содержанию аттестации, в рамках которой должны оцениваться именно указанные элементы, а не абстрактные деловые качества или субъективно определяемые характеристики личности. Таким образом, работодателям необходимо привести свои локальные нормативные акты в соответствии с указанным положением ТК РФ.

Также согласно Федеральному закону от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» утвержденные профессиональные стандарты являются основой для функционирования системы независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности. В рамках этой процедуры происходит подтверждение соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Независимая оценка осуществляется по инициативе самого соискателя либо по направлению работодателя. По сути, законодатель вводит независимую от работодателя, профсоюзных организаций и работников альтернативу процедуре аттестации работников.

Представляется, что говорить о полном отказе от аттестации нельзя. Однако появление новой процедуры потребует интеграции двух процедур, прохождение которых в настоящее время подтверждает соответствие работника требованиям профессионального стандарта, а значит, и соответствующей должности в штатном расписании предприятия в случае, если для такой должности требования профессионального стан-

¹⁶ Пластинина Н. Споры о переводах и перемещениях // Трудовое право. 2015. № 2. С. 61—71.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; приказ Следственного комитета РФ от 14 января 2016 г. № 4 «Об утверждении Положения об аттестационных комиссиях Следственного комитета Российской Федерации»; приказ Минобрнауки России от 30 марта 2015 г. № 292 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации работников, занимающих должности педагогических работников, относящихся к профессорско-преподавательскому составу».

¹⁸ Нурдинова А. Аттестация работников в современных условиях // Хозяйство и право. 2006. № 9, 10. Таких документов два: постановление Совета Министров СССР от 26 июля 1973 г. № 531 «О введении аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи» (СП СССР. 1973. № 15) и постановление ГКНТ СССР № 470, Госкомтруда СССР № 267 от 5 октября 1973 г. «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи» (действует в редакции от 14 ноября 1986 г.) (Бюллетень нормативных актов министерств и ведомств СССР. 1974. № 1).

¹⁹ Постановление ГКНТ СССР № 470, Госкомтруда СССР № 267 от 5 октября 1973 г. «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности, строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи» (действует в редакции от 14 ноября 1986 г.).

дарта обязательны. Наличие двух процедур, конечно, имеет конфликтный потенциал²⁰, поэтому стоило бы ввести в локальные нормативные акты, регламентирующие процедуру аттестации, указание о том, что работник имеет право за свой счет пройти независимую оценку квалификации и представить ее результаты в аттестационную комиссию. Представляется, что такие результаты должны быть приравнены к прохождению процедуры аттестации. Однако следует признать, что подобная конструкция возможна только в ситуации проведения аттестации в отношении работников, занимающих должности, на которые распространяются требования профессиональных стандартов.

4. Учет результатов независимой оценки квалификации. Результаты независимой оценки квалификации должны учитываться при планировании подготовки и дополнительного профессионального образования работников, что должно найти отражение в локальном нормативном акте, принимаемом в соответствии со ст. 196 ТК РФ (например, в положении о подготовке и повышении квалификации работников (персонала)).

5. Возможности работодателя. Е.В. Яшурина считает целесообразным предоставить работодателю право определить порядок трудоустройства в конкретной организации, указав круг должностей, специальностей, работ, порядок проверки и критерии оценки деловых качеств в собственном локальном нормативном акте²¹. Учитывая, что в настоящее время утверждены профессиональные стандарты по должностям, традиционно замещаемым путем избрания по конкурсу²², в локальных нормативных актах, регламентирующих процедуру конкурсного избрания на должность, необходимо отразить:

- объективные критерии оценки кандидата на замещение соответствующей должности²³ (в положении о проведении конкурса на замещение должности их следует формулировать в общих понятиях, конкретные критерии будут определяться на основании требований профессиональных стандартов и действующих у работодателя должностных инструкций);
- обязательность учета при проведении конкурса результатов сданного кандидатом профессионального экзамена.

Резюмируя все изложенное, следует признать, что введение в российскую правовую действительность профессиональных стандартов и основанной на них независимой оценки квалификации кардинально меняет кадровую политику и содержание выражающих ее локальных нормативных актов работодателей уже сейчас. На данном этапе важно исключить ситуации злоупотребления переходным периодом как со стороны работодателей, так и со стороны контрольно-надзорных органов. С этой точки зрения рациональным видится формирование системы внутреннего контроля над соблюдением трудового законодательства, в том числе в отношении локальных нормативных актов по вопросам аттестации, сертификации и других форм оценки квалифи-

²⁰ Правда, нельзя не признать, что введение независимой от работодателя процедуры оценки квалификации работника может положительно сказаться на защите трудовых прав работников в ситуации предвзятости аттестационной комиссией, оформленной работодателем. Положительные результаты сдачи профессионального экзамена с большей вероятностью позволят работнику отстоять свои интересы в суде.

²¹ Яшурина Е.В. Некоторые вопросы проверки и оценки деловых качеств работников // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. № 3. С. 212—219.

²² См., напр.: приказ Минтруда России от 8 сентября 2015 г. № 608н «Об утверждении профессионального стандарта «Педагог профессионального обучения, профессионального образования и дополнительного профессионального образования»» (зарегистрирован в Минюсте России 24 сентября 2015 г. № 36963).

²³ В.В. Коробченко считает, что закрепление объективных критериев не препятствует субъективной оценке кандидата членами конкурсной комиссии или органа, на который возложены обязанности конкурсной комиссии (см.: Коробченко В.В. Избрание по конкурсу: объективный отбор или субъективный выбор? // Трудовое право в России и за рубежом. 2013. № 1. С. 53—56). Однако закрепление объективных критериев, по которым конкурсная комиссия будет оценивать кандидатов, позволит кандидату в ситуации заведомо субъективной негативной оценки (например, при наличии неприязненных отношений) эффективно защищать свои интересы в суде.

кации работников²⁴. С работодателями и государственными инспекциями труда необходимо проводить разъяснительную работу, обращая их внимание на особенности применения профессиональных стандартов в ближайшие годы. »

²⁴ Распоряжение Правительства РФ от 5 июня 2015 г. № 1028-р «Об утверждении Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права (2015—2020 годы)».

Ключевые слова

локальные нормативные акты; нормотворчество; правовое регулирование; профессиональные стандарты; управление трудовыми ресурсами

Список литературы

1. Бидьров В.А. Правовое положение работника в трудовых отношениях, осложненных аутстаффингом // *Право и экономика*. 2015. № 2.
2. Коробченко В.В. Избрание по конкурсу: объективный отбор или субъективный выбор? // *Трудовое право в России и за рубежом*. 2013. № 1.
3. Нуртдинова А. Аттестация работников в современных условиях // *Хозяйство и право*. 2006. № 9, 10.
4. Пластинкина Н. Должностная инструкция как рычаг воздействия на работника // *Трудовое право*. 2016. № 1.
5. Пластинкина Н. Споры о переводах и перемещениях // *Трудовое право*. 2015. № 2.
6. Смирнов С. Должностная инструкция — помощник при рассмотрении судебных споров // *Трудовое право*. 2011. № 9.
7. Щур Д.Л., Щур-Труханович Л.В. Профессиональные стандарты: прошлое и будущее национальной системы компетенций и перспективы для торговли // *Торговое право*. 2012. № 11.
8. Ялурица Е.В. Некоторые вопросы проверки и оценки деловых качеств работников // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2013. № 3.