

---

# СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

УДК 349.2  
ББК 67.405.1

DOI 10.22394/1682-2358-2019-2-79-86

**S.V. Demanova**, *Candidate of Sciences (Law), Docent of the Constitutional and Municipal Law Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky*

**A.S. Sannikov**, *Head of Saratov Labor Inspectorate, Chief State Labor Inspector in the Saratov Region*

**V.G. Semenova**, *Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Political Sciences Department, Saratov State University named after N.G. Chernyshevsky*

## POLITICAL AND LEGAL IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL STANDARDS IN RUSSIA

The process of professional standards implementation in its historical development is considered. The UK experience in the application of national professional standards is studied. Authors analyze the norms of labor legislation and education legislation regulating development, implementation, and application of professional standards. The interdependence of professional and educational standards for training highly qualified specialists in demand is determined.

*Key words and word-combinations:* professional standards, national qualifications system, labor legislation, education legislation.

**С.В. Деманова**, *кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (email: claire\_d@bk.ru)*

**А.С. Санников**, *руководитель Государственной инспекции труда — главный государственный инспектор труда в Саратовской области (email: sannikov.saratov@yandex.ru)*

**В.Г. Семенова**, *кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Саратовского национального исследовательского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (email: semenovavg@mail.ru)*

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ ПРОЦЕСС ВНЕДРЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ В РОССИИ

*Аннотация.* Рассматривается процесс внедрения профессиональных стандартов в исторической ретроспективе. Изучается опыт Великобритании в части применения национальных профессиональных стандартов. Анализируются нормы трудового законодательства и законодательства в сфере образования, регулирующие процедуры разработки, внедрения и применения профессиональных стандартов. Определяется взаимообусловленность профессиональных и образовательных стандартов для подготовки высококвалифицированных специалистов, востребованных на рынке труда.

*Ключевые слова и словосочетания:* профессиональные стандарты, национальная система квалификаций, трудовое законодательство, законодательство в сфере образования.

В современных условиях формирования инновационной экономики России актуализируются вопросы эффективности рынка труда и качества трудовых ресурсов. Совершенно очевидно, что реструктуризация и диверсификация отраслей национальной экономики ведет к изменению сложившейся структуры занятости населения: уже сегодня наблюдаются процессы сокращения неэффективных рабочих мест, перераспределения работников по секторам экономики, развития инновационных направлений деятельности, что обуславливает возникновение новых и гибких форм занятости. Действующие в настоящее время Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих и Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих не соответствуют в полном объеме современным запросам рынка труда. Именно поэтому вопрос разработки и внедрения профессиональных стандартов в России является особенно актуальным.

Многолетний опыт некоторых зарубежных стран демонстрирует эффективность применения профстандартов. Так, в Великобритании национальные профессиональные стандарты (NOS) являются одним из элементов Системы обеспечения качества рабочей силы, включающую специально созданные Советы по профессиональным навыкам (Sector Skills Councils — SSC). SSC представляют собой общественные организации, в состав которых входят ведущие объединения работодателей, профсоюзов и иных профессиональных сообществ, а главная их задача состоит в независимой экспертной оценке рынка труда и качества трудовых ресурсов. Подобную модель часто называют либеральной в силу того, что государство выступает координатором деятельности по разработке и внедрению профессиональных стандартов, в то время как основными разработчиками являются социальные партнеры, то есть работодатели, профсоюзы и иные организации. Правительство Великобритании выдает лишь лицензии на деятельность подобных советов, которых в настоящее время насчитывается около 35. Помимо SSC, по всем отраслям разработаны программы профессионального образования, а также рамка квалификаций, при этом профессиональные стандарты выполняют функцию классификации профессиональных областей, с которыми могут соотноситься различные квалификации, а также один или несколько стандартов.

Система профессиональных стандартов Великобритании представляет собой наибольший интерес еще и потому, что в ней четко определена методология разработки профессиональных стандартов, основанная не на описании трудовых действий (того, что должны делать работники), а на описании функций или результатов этих действий (того, что должны достигнуть сотрудники в процессе выполнения работы) [1].

В России процесс разработки и внедрения профессиональных стандартов в настоящее время вошел в активную фазу. Следует отметить, что наибольшая обеспеченность профессиональными стандартами наблюдается в таких секторах национальной экономики, как строительство, металлургия, металлообработка, машиностроение, судостроение, деревообработка и железнодорожный

транспорт. В других сферах, например, среди юристов, ученых, педагогов нет однозначного решения в вопросе необходимости принятия профстандартов. Это обусловлено рядом серьезных противоречий, требующих пристального изучения. Что нужно включать в трудовые функции юриста? Можно ли сделать набор трудовых функций универсальным? По нашему мнению, это затруднительно реализовать на практике.

Первые профстандарты в России были разработаны в конце 1990-х годов. В Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 гг. определялись ключевые задачи по формированию новой кадровой политики, а именно: внедрение профессиональных стандартов, создание независимой системы сертификации и аттестации сотрудников [2]. В Концепции действий на рынке труда, рассчитанной на 2003–2005 гг., декларировалась разработка системы профессиональных стандартов, которая должна была заложить требования к профессиональному уровню работников с учетом обеспечения качества и производительности выполняемых работ [3]. Впоследствии вопрос о необходимости разработки профстандартов перманентно возникал в так называемых документах социального партнерства, заключаемых между профсоюзами, объединениями работодателей и Правительством РФ [4]. Например, в соглашении на 2011–2013 гг. ставилась цель сближения национальной системы квалификаций со стандартами Европейского союза [5].

Дальнейшая активизация работы над созданием профстандартов связана с инициативой Российского союза промышленников и предпринимателей, предпринятой в 2007–2009 гг. как ответ на устаревшие квалификационные требования к работникам и на неудовлетворенность качеством подготовки выпускников в сфере профессионального образования. Результатом данной инициативы стала разработка первых профессиональных стандартов в современном формате в сфере информационных технологий [6].

В 2009 г. также создана Межведомственная рабочая группа по разработке профессиональных стандартов к должностям работников высокотехнологичных отраслей экономики. В состав группы вошли представители Минздравсоцразвития России, Минпромторга России, Роскосмоса, госкорпорации «Росатом» и других государственных корпораций и организаций [7]. Однако ее деятельность носила фрагментарный характер, касаясь в большей степени введения специальностей и должностей, необходимых в новых экономических условиях.

Еще одним направлением, «завязанным» на принятие новых профессиональных квалификационных требований, стала модернизация системы образования, основная цель которой — подготовка квалифицированных специалистов, востребованных на рынке труда. В 2007 г. принята Федеральная целевая программа развития образования на 2006–2010 гг., предусматривающая создание профессиональных стандартов [8]. Более того, одной из приоритетных задач Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. определялось активное включение профессионального сообщества в процесс разработки образовательных стандартов, коррелиру-

ющих с квалификационными требованиями и профессиональными стандартами [9].

Ключевым нормативным правовым актом, который перевел ранее декларируемые установки в программу конкретных действий по разработке и внедрению профстандартов, стал Указ Президента РФ «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; в нем ставилась задача разработать к 2015 г. не менее восьмисот профессиональных стандартов [10].

В целях реализации данного Указа внесены соответствующие изменения в ТК РФ и Федеральный закон «О техническом регулировании» [11]. Так, в ТК РФ введены понятия «квалификация работника» и «профессиональный стандарт». Кроме того, утвержден План разработки профессиональных стандартов [12]. В продолжение данного процесса в сентябре 2014 г. Правительство РФ закрепило необходимость учета профстандартов при разработке образовательных стандартов [13]. Непосредственная взаимообусловленность профессиональных и образовательных стандартов для построения современной инновационной экономики задекларирована и в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. [14].

С 1 июля 2017 г. вступили в силу положения Федерального закона «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации». ТК РФ дополнен ст. 195.2 «Порядок разработки и утверждения профессиональных стандартов» и ст. 195.3 «Порядок применения профессиональных стандартов» [15]. С 1 января 2017 г. вступили в действие нормы Федерального закона «О независимой оценке квалификации», что повлекло внесение соответствующих изменений в ТК РФ [16; 17]. Таким образом, принятие ряда законодательных актов послужило стартом процесса активной разработки, внедрения и применения профессиональных стандартов, а также формирования национальной системы независимой оценки квалификаций.

Профессиональные стандарты необходимы работодателю, во-первых, для определения трудовых функций сотрудников; во-вторых, для разработки штатных расписаний и должностных инструкций; в-третьих, для проведения аттестации и независимой оценки квалификаций. Кроме того, работодатель в соответствии с требованиями профстандартов определяет необходимость дополнительной подготовки работников: получение профессионального образования, профессионального обучения и дополнительного профессионального образования.

Правительством РФ утвержден ряд политико-правовых документов, определяющих государственную стратегию в сфере разработки и внедрения профессиональных стандартов. Данные программные документы создали предпосылки для формирования национальной системы профессиональных стандартов, а также определили перспективу развития новой рамки квалификаций и диверсификации системы профессионального образования в

Российской Федерации. Однако, несмотря на предпринятые меры, всего 8% работодателей считают, что выпускники образовательных организаций готовы выполнять трудовые функции в соответствии с полученной квалификацией. Представители бизнес-сообщества придерживаются мнения о том, что 58,3% выпускников должны освоить дополнительные компетенции, чтобы успешно применять свои знания на практике, а более 25% выпускников необходима серьезная адаптация и дополнительное обучение на рабочем месте [18].

В настоящее время наблюдается несоответствие получаемых умений и навыков запросам работодателей. Именно поэтому актуальным является вопрос о необходимости более тесного сотрудничества представителей бизнес-сообщества и иных работодателей с системой подготовки кадров со средним профессиональным и высшим образованием, учитывая при этом потребности производства и развитие экономики. Профессиональные стандарты призваны ликвидировать разрыв между системой образования и рынком труда, «настроить» систему образования под требования рынка, поскольку являются базой формирования федеральных государственных образовательных стандартов и программ профессионального образования и обучения.

Профессиональный стандарт как базовый элемент российской системы квалификаций должен определять содержание образовательных стандартов и программ, описывать требования не к должностям и профессиям, а к видам деятельности. Более того, стандарт необходимо разрабатывать с привлечением различных сторон социального партнерства. Несомненным плюсом разработки и внедрения профессиональных стандартов выступают новые возможности для работодателей. Универсальность профстандартов заключается в том, что в них четко фиксируется деятельность специалиста с учетом содержания работы, требований к знаниям и умениям. Для того, чтобы профессиональные стандарты соответствовали «духу времени», необходимо обновлять их каждые три — пять лет.

Определяя профессиональные стандарты в качестве основы формирования 9-уровневой модели национальной системы квалификаций, законодатель установил целевое назначение профстандартов для работодателей, а именно использование при создании кадровой политики, при организации обучения и аттестации работников, при разработке должностных инструкций, при установлении систем оплаты труда, присвоении тарифных разрядов, тарификации работ и другого.

Тем не менее существует ряд сложностей и достаточно серьезных проблем для разработки и внедрения профессиональных стандартов по некоторым направлениям профессиональной деятельности. Например, ст. 119 Конституции РФ устанавливает, что судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет [19]. Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» определены дополнительные требования к уровню образования кандидата на должность судьи. Это высшее

юридическое образование по специальности «Юриспруденция» либо высшее образование по направлению подготовки «Юриспруденция» (квалификация (степень) «магистр») при наличии диплома бакалавра по направлению подготовки «Юриспруденция» [20]. Таким образом, возникает закономерный вопрос целесообразности разработки и внедрения профстандарта в данной области.

Более того, непонятна область будущего профессионального применения специалистов в сфере судебной и прокурорской деятельности. Разрешение правовых споров, один из основных видов профессиональной деятельности в соответствующем ФГОС ВО «Судебная и прокурорская деятельность», предполагает, что выпускники данной специальности могут работать судьями. Но, как уже отмечалось, законодательство устанавливает иные требования, поэтому выпускник, освоивший программу специалитета, вряд ли сможет решать профессиональные задачи, которые связаны с рассмотрением дел и разрешением споров, отнесенных к компетенции судов.

С нашей точки зрения, эти сложности и противоречия объясняются наличием в сфере юриспруденции лишь двух профессиональных стандартов, а именно «Следователь-криминалист» и «Специалист по конкурентному праву» [21; 22]. Несмотря на то, что профстандарт следователя-криминалиста принят несколько лет назад, на практике он применяется не часто. В стандарте определены требования к высшему образованию: специалитет либо магистратура направления подготовки (специальности) «Юриспруденция», специальности «Правоохранительные органы», а также специалисты в области права, не вошедшие в данную группу. В силу того, что профессиональный стандарт «Специалист по конкурентному праву» принят сравнительно недавно, практика его внедрения пока отсутствует. Специалист по конкурентному праву или помощник юриста конкурентной практики должен иметь высшее образование (бакалавриат) и дополнительное профессиональное образование в сфере конкурентного права после трудоустройства. Согласно приведенным формулировкам профстандарта, требования к высшему образованию достаточно расплывчаты, в них отсутствуют указания направлений подготовки или направления укрупненной группы специальностей. Учитывая, что с 1 января 2020 г. профстандарты должны быть введены по всем видам деятельности, у профессионального юридического сообщества остается не так много времени для решения обозначенных проблем. По нашему мнению, принятие и внедрение профстандартов в сфере юриспруденции сопряжено с значительными трудностями.

Однако отметим, что в настоящее время разработан ряд профессиональных стандартов, в которых в базовую группу занятий включены юристы в соответствии с общероссийским классификатором специальностей по образованию (ОКСО) или единым квалификационным справочником должностей руководителей, специалистов и других служащих (ЕКС). Так, в профессиональных стандартах «Специалист по финансовому мониторингу (в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма)», «Специалист по трудовой миграции», «Специалист

по организации и установлению выплат социального характера» в качестве одной из базовых групп специальности определена «Юриспруденция» или «Право и организация социального обеспечения». Это свидетельствует о разработке ряда «сквозных» непрофильных профессиональных стандартов, в которых наряду с другими квалификационными требованиями, предъявляемыми к сотрудникам, могут содержаться требования к наличию юридического образования для занятия должности юрисконсульта, специалиста, юриста и некоторых других должностей.

Подводя итоги, можно констатировать достаточно противоречивую ситуацию в сфере разработки и внедрения профессиональных стандартов в настоящее время. С одной стороны, данная процедура является необходимой, так как требования к профессиональной подготовленности работников с каждым годом повышаются и синтезируются, возникает потребность в совершенствовании механизмов оценки квалификации специалистов и ее соответствующего подтверждения. ЕТКС и ЕКС будут заменены профессиональными стандартами или специальными отраслевыми требованиями. С другой стороны, существует ряд концептуальных противоречий, не позволяющих легко и безболезненно разработать и реализовать новую систему профессиональной подготовки специалистов. Политико-правовой процесс внедрения профессиональных стандартов, начавшийся в России в конце 1990-х годов, в настоящее время находится в активной фазе. Минтруда России и профессиональные сообщества работодателей активно участвуют в процессе создания и внедрения профессиональных стандартов. В свою очередь, система образования также пытается встроиться в данный процесс путем разработки федеральных государственных образовательных стандартов с учетом новых требований к квалификации работников и актуальных запросов рынка труда.

#### Библиографический список

1. Национальные профессиональные стандарты. URL: <https://www.ukstandards.org.uk/>
2. О Программе социальных реформ в Российской Федерации на период 1996–2000 годов: постановление Правительства РФ от 26 февр. 1997 г. № 222 (в ред. от 27 июля 1998 г.) // СЗ РФ. 1997. № 10. Ст. 1173; 1998. № 32. Ст. 3891.
3. О Концепции действий на рынке труда на 2003–2005 годы: распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2003 г. № 568-р // СЗ РФ. 2003. № 20. Ст. 1920.
4. О реализации Генерального соглашения между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2002–2004 годы: постановление Правительства РФ от 10 дек. 2002 г. № 878 // СЗ РФ. 2002. № 50. Ст. 4953.
5. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011–2013 годы // Российская газета. 2011. № 1 (утратил силу).
6. Волошина И.А. Профессиональные стандарты – инструмент обеспечения качества персонала // Дополнительное профессиональное образование в стране и мире. 2017. № 4 (34).
7. О Межведомственной рабочей группе по разработке профессиональных стандартов (квалификационных требований) к должностям работников высокотехнологичных отраслей

экономики): приказ Минздравсоцразвития РФ от 6 нояб. 2009 г. № 874 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

8. О Федеральной целевой программе развития образования на 2006–2010 годы: постановление Правительства РФ от 23 дек. 2005 г. № 803 // СЗ РФ. 2006. № 2. Ст. 186.

9. О Концепции модернизации российского образования на период до 2010 года: распоряжение Правительства РФ от 29 дек. 2001 г. № 1756-р // СЗ РФ. 2002. № 1, ч. 2. Ст. 119.

10. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

11. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»: Федер. закон от 3 дек. 2012 г. № 236-ФЗ (в ред. от 2 мая 2015 г.) // СЗ РФ. 2012. № 50, ч. 5. Ст. 6959; 2015. № 18. Ст. 2625.

12. Об утверждении плана разработки профессиональных стандартов на 2012–2015 годы: распоряжение Правительства РФ от 29 нояб. 2012 г. № 2204-р (утратило силу). URL: <https://legalacts.ru/doc/rasporjzhenie-pravitelstva-rf-ot-29112012-n-2204-r/>

13. Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений: постановление Правительства РФ от 5 авг. 2013 г. № 661 (в ред. от 8 янв. 2018 г.) // СЗ РФ. 2013. № 33. Ст. 4377; 2018. № 3. Ст. 562.

14. Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства РФ от 8 дек. 2011 г. № 2227-р (в ред. от 18 окт. 2018 г.) // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216; 2018. № 44. Ст. 6772.

15. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»: Федер. закон от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ // СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2625.

16. О независимой оценке квалификации: Федер. закон от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27, ч. 1. Ст. 4171.

17. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О независимой оценке квалификации»: Федер. закон от 3 июля 2016 г. № 239-ФЗ // СЗ РФ. 2016. № 27, ч. 1. Ст. 4172.

18. *Свирин Ю.А., Титор С.Е.* Профессиональные стандарты и независимая оценка квалификации работников: проблемы теории и практики // Современное право. 2016. № 11. С. 38.

19. Конституция РФ (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

20. О статусе судей в Российской Федерации: Закон РФ от 26 июня 1992 г. № 3132-1 (в ред. от 29 июля 2018 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 3 сент. 2018 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. ст. 1792; СЗ РФ. 2018. № 31. Ст. 4855.

21. Об утверждении профессионального стандарта «Следователь-криминалист»: приказ Минтруда России от 23 марта 2015 г. № 183н. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

22. Об утверждении профессионального стандарта «Специалист по конкурентному праву»: приказ Минтруда России от 9 окт. 2018 г. № 625н. URL: <http://www.pravo.gov.ru>