

Ключевое звено отраслевой системы квалификаций



Леонид Чернышов, заместитель председателя Совета по профессиональным квалификациям в ЖКХ, профессор, доктор экономических наук

Мы продолжаем публикацию серий интервью с заместителем председателя Совета по профессиональным квалификациям в ЖКХ Леонидом Николаевичем Чернышовым по актуальным аспектам реализации новой модели отраслевой системы профессиональных квалификаций. Сегодня речь пойдет о работе ее ключевого звена – центров оценки квалификаций в ЖКХ.

Леонид Николаевич, Совет по профессиональным квалификациям в ЖКХ в 2019 году отметил свой маленький юбилей. Что удалось сделать за этот период в рамках предоставленных полномочий, что на ваш взгляд было главным в работе Совета?

Совет отметил в этом году свое пятилетие. Мы задаем себе вопрос: насколько эффективными были эти годы для решения тех задач, для которых он создавался? Сухая статистика дает нам количественные показатели работы Совета. Она демонстрирует сколько разработано профессиональных стандартов, наименований квалификаций, оценочных средств, сколько аттестовано экспертов и создано Центров оценки квалификаций, сколько соискателей прошло независимую оценку квалификаций, сколько ФГОС удалось актуализировать в соответствии с профессиональными стандартами, какие задачи мы решали помимо уставных, но при этом связанные с развитием отраслевой системы профессиональных квалификаций. Все эти сведения размещены на сайте: СПК ЖКХ.

При этом, подобная информация не в полной мере свидетельствует о том, каких усилий потребовалось экспертному сообществу для достижения количественных показателей деятельности, а также о том, насколько принятые Советом совместно с Минстроем России и Общероссийским отраслевым профсоюзом работников жизнеобеспечения меры решают проблему повышения профессионального уровня работников предприятий ЖКХ.

В этой связи мне хотелось бы остановиться на работе ключевого звена отраслевой системы квалификаций, каковым являются центры оценки квалификаций в ЖКХ. Их деятельность, на мой взгляд, заслуживает особого внимания.

Так сложилось, что продекларированная в 2012 году на федеральном уровне задача формирования Национальной системы профессиональных квалификаций, как основы качественного изменения профессионализма работников рынка труда, не получила своего развития в деятельности региональных и муниципальных органов власти.

Все ограничилось тем, что Национальный совет по профессиональным квалификациям при Президенте Российской Федерации начал создавать отраслевые советы по профессиональным квалификациям (СПК), предоставив им соответствующие полномочия, в том числе и по созданию центров оценки квалификаций (ЦОК) в субъектах Федерации для проведения независимой оценки квалификаций.

Ввиду того, что деятельность предприятий сферы ЖКХ представлена буквально в каждом муниципальном образовании нашей страны, концепция формирования отраслевой системы квалификаций утвержденная в октябре 2015 года предусматривает создание ЦОКов СПК ЖКХ в каждом субъекте Федерации. Это по существу и делается, уже создано 83 центра оценки квалификаций в 47 регионах России.

В то же время, только часть созданной на местах инфраструктуры независимой оценки квалификаций осуществляет уставную деятельность – проводит профессиональные экзамены по утвержденным Национальным советом наименованиям квалификациям в ЖКХ.

Как следует из информации размещенной на сайте СПК ЖКХ, вся необходимая законодательная и нормативная база для внедрения профессиональных стандартов уже сформирована. Что же тогда сдерживает процесс их применения на предприятиях отрасли?

Опыт показывает, что применение новых профессиональных стандартов сдерживается, в первую очередь, в связи с недостаточной информационной работой региональных органов власти. Эта работа слабо направлена на разъяснение важности и необходимости реализации Национального проекта «Национальная система профессиональных квалификаций», утвержденного Указом Президента РФ № 249 от 14 мая 2014 года, включая и требования постановления Правительства Российской Федерации от 27.06.2016 года № 584 «О применении профессиональных стандартов на государственных и муниципальных предприятиях».

Выездные мероприятия Национального агентства развития квалификаций не могут полномасштабно решить эту глобальную задачу, так как с одной стороны они носят краткосрочный (1–2 дня) характер, а с другой представляют позицию федеральной, а не региональной власти к данной проблеме. А ведь региональный взгляд очень важен для участников таких мероприятий, которые ориентированы, в первую очередь, на позицию местной власти по данному вопросу!

В тоже время, понимание необходимости реализации стоящих перед отраслью задач по кадровой перезагрузке предприятий отрасли мы можем найти в решении Минстроя России о создании в субъектах Федерации Координационных советов по применению профессиональных стандартов на предприятиях ЖКХ (решение Всероссийского селекторного

совещания Минстроя России от 3 июля 2017 г. № 478-ПРМ-АЧ). Тогда они были созданы в 57 субъекта Федерации.

Сегодня можно с уверенностью сказать, что там, где такие Координационные советы действуют в полную силу, в рамках своих полномочий осуществляя не только внедрение профессиональных стандартов на предприятиях ЖКХ, но и другие направления деятельности, отраслевая система квалификаций развивается достаточно успешно (Республика Татарстан, Иркутская, Московская области, г. Санкт-Петербург, ЯНАО и др.).

В этой связи следует отметить роль центров оценки квалификаций в ЖКХ, имеющих в своем составе соответствующих экспертов, которые берут на себя бремя ответственности по разъяснению представителям профессионального сообщества в ЖКХ:

- сущности формируемой Национальной системы профессиональных квалификаций;
- необходимости применения профессиональных стандартов;
- особенностей проведения независимой оценки квалификаций;
- преимуществ для работников и работодателей использования в своей деятельности этих элементов национальной системы квалификаций и последствий их игнорирования.

А последствия могут быть вполне предсказуемые, в том числе финансовые, когда будут реализованы нормы КоАП РФ в виде штрафов за не применение профессиональных стандартов, суммы которых значительно уменьшат средства предприятия, которые могли бы быть использованы на поощрение работников.

Практика проведения независимой оценки квалификаций работников предприятий сферы ЖКХ показывает, что, за редким исключением, основным условием, гарантированного привлечения соискателей для сдачи профессионального экзамена в сегодняшних условиях является интеллектуальный потенциал ЦОК СПК ЖКХ и административный ресурс региональных органов власти.

Центры оценки квалификаций вынуждены проводить огромную работу с руководителями и кадровыми службами предприятий ЖКХ, представителями органов власти и учреждений образования с целью не только донести содержание и преимущества новых инструментов регулирования трудовых отношений, но и противостоять фейковой информации, сдерживающей процесс внедрения профессиональных стандартов на местах.

Можете ли Вы привести конкретные примеры деятельности ЦОКов, которая позволяла бы активизировать работу предприятий ЖКХ по применению профессиональных стандартов и независимой оценке квалификаций?

Да. К примеру, тема обязательности или необязательности применения профессиональных стандартов, откуда по существу «вытекает» необходимость проведения независимой оценки квалификаций.

Слов «добровольности» использования профессиональных стандартов предприятиями национальной экономики нет ни в одном законодательном и нормативно-правовом акте регулирующем вопросы их разработки, утверждения и применения. Тем ни менее, этот вопрос муссируется в средствах массовой информации и на публичных мероприятиях (форумах, круглых столах), не имея под собой достаточных на то оснований.

Профессионалу кадровой службы не нужно объяснять что после того, как упоминание о профессиональных стандартах появилось в Трудовом кодексе РФ (также как и нормы о необходимости заключения с работником трудового договора, выплаты заработной платы 2 раза в месяц и других), они стали обязательными для использования предприятиями всех форм собственности, так как исполнение ТК РФ является обязательным для всех работодателей.

Таким образом, применение профессиональных стандартов (ПС) не только для государственных и муниципальных, но и для предприятий иных форм собственности, является обязательным в силу закона. Более того, если



для муниципальных и государственных предприятий постановлением Правительства РФ от 27.06.2016 года №584 была дана отсрочка по применению профессиональных стандартов до 01.01.2020 года, то для частных предприятий необходимость их использования наступила с момента вступления в силу Федерального закона от 3.12.2012 года № 236 – ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс РФ и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»». Именно тогда глава 31 ТК РФ была дополнена статьей 195.1, в которой впервые появилось упоминание о «профессиональных стандартах» и «квалификациях».

Выполнение требований ТК РФ, как известно, контролируется нормами Кодекса об административных правонарушениях. В частности, в статье 5.27. предусмотрены меры за неисполнение требований ТК РФ. На обязательность применения профессиональных стандартов указывает также статья 195.3. ТК РФ гласящая, что использование ПС необходимо, если требование к определению квалификации установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами РФ.

Кроме того, статья 57 ТК РФ указывает, что применение ПС обязательно, если на замещающих определенные должности лиц распространяются льготы, компенсации и ограничения. При этом, наименование должности должно соответствовать наименованию указанному в трудовом договоре, трудовой книжке и в иных документах оформляемых на работника.

Во всех остальных случаях работодатели применяют (не могут применять, а именно применяют) ПС в качестве основы для

определения требований к квалификации работника (п. 5 письма Минтруда России от 04.04.2016 года №14-0/10/В-2253):

- при формировании кадровой политики;
- при приеме на работу;
- в управлении персоналом;
- при организации обучения и аттестации работников;
- при разработке должностных инструкций;
- при тарификации работ и присвоении тарифных разрядов работникам;
- при установлении системы оплаты труда с учетом особенностей организации производства, труда и управления;
- при формировании кадрового резерва.

На последних публичных мероприятиях, проводимых с участием СПК ЖКХ и отраслевых комиссий Совета, у их участников (представителей ЦОК и работодателей) было много вопросов касающихся возможности проведения работодателем проверки соответствия квалификации работников предприятия занимаемой ими должности с использованием института «аттестации». Может ли это рассматриваться как альтернатива независимой оценке?

Действительно, жизнь не стоит на месте. Только улеглись в общественном сознании противоречия касающиеся обязательности применения профессиональных стандартов как новая напасть – письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 18 сентября 2019 г. № 14-3/В-742 «О направлении работников на независимую оценку квалификации».

У экспертного сообщества, занимающегося независимой оценкой квалификаций в ЖКХ, существовала четкая установка, которая в свою очередь была веским аргументом для работодателей в ЖКХ, что с 01.07.2019 года в соответствии со статьей 11 Федерального закона от 03.07.2016 года №238 – ФЗ устанавливается единый порядок оценки квалификаций работников или лиц претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности – независимая оценка квалификаций осуществляемая в соответствии с требованиями этого закона.

Исключения составляли случаи, когда иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации регулируются особенности условий труда отдельных категорий работников, то есть работодатели в этих областях деятельности вправе проводить проверку соответствия работника долж-





ности, выполняемой работе в соответствии с статьей 81 ТК РФ на основании локальных нормативных актов, с обязательным учетом мнения первичной профсоюзной организации.

В частности, такое правовое регулирование предусмотрено в отношении педагогических, научных и медицинских работников, работников учреждений культуры и искусства, где подтверждение квалификации и соответствия занимаемой должности осуществляется в форме аттестации.

В письме также отмечается:

«Организации, на которые не распространяется действие законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих порядок аттестации отдельных категорий работников, самостоятельно, на уровне локальных нормативных актов, решают вопрос о процедуре проведения аттестации, цели и задачи, категории работников, в отношении которых может проводиться аттестация, сроки и порядок ее проведения, состав аттестационной комиссии, перечень документов, необходимых для проведения аттестации и др.

Аттестацию работников в организации должна осуществлять аттестационная комиссия. В соответствии с частью третьей статьи 82 Кодекса при проведении аттестации, которая может послужить основанием для увольнения работников в соответствии с пунктом 3 части первой статьи 81 Кодекса, в состав аттестационной комиссии в обязательном порядке включается представитель выборного органа соответствующей первичной профсоюзной организации».

Такая постановка вопроса значительно сужает возможности центров оценки квалификаций по проведению независимой оценки квалификаций, так как основными контрагентами, заключающими сегодня договора с ЦОК СПК ЖКХ на проведение процедуры профессионального экзамена, являются работодатели.

В свою очередь руководителям и кадровым службам предприятий сферы ЖКХ следует обратить внимание на то, что аттестация проводится в соответствии с локальными норматив-

ными актами, принимаемыми на предприятии (в организации) с учетом мнения представительного органа работников – профсоюза, с целью установления соответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе.

Создание таких комиссий для многих организаций ЖКХ, особенно в сфере управления и эксплуатации многоквартирных домов, обращения с твердыми коммунальными отходами, клининга, похоронного дела, не представляется возможным ввиду отсутствия в большинстве из них профсоюзных организаций.

Кроме того, в условиях, когда предприятия отрасли ведут работу по внедрению профессиональных стандартов, по многим штатным единицам возникает необходимость подтверждения соответствия квалификации работника (соискателя) требованиям профессионального стандарта, инструментом которого является независимая оценка квалификаций.

Проведение параллельной работы на предприятиях ЖКХ, имеющих представительные органы работников (профсоюзы), по созданию аттестационных комиссий и проведению аттестации работников, которую в полной мере может заменить независимая оценка квалификаций, на наш взгляд, является нецелесообразной.

Насколько практика подтверждения квалификации работника требованиям занимаемой должности с использованием института аттестации на практике интересна работникам предприятий?

Во-первых, хотелось бы отметить, что правовая основа аттестационных комиссий адресует нас к «Основным положениям» Единого тарифно-квалификационного справочника профессий и должностей рабочих (ЕТКС), который создавался в период плановой экономики и в котором содержались методологические основы порядка проведения аттестации работников рынка труда для подтверждения или повышения ими своей квалификации (разряда, категории). Благодаря единым требованиям к квалификации изложенным в

ЕТКС и процедуре проведения аттестации, документы выдаваемые работнику по результатам аттестации были легитимны на всей территории СССР.

90-е годы XX века коренным образом изменили ситуацию ввиду того, что в условиях рыночной экономики ранее существовавшие единые требования к квалификации работников перестали действовать. Теперь каждое предприятие вправе устанавливать свою градацию квалификационных требований к своим работникам. То есть работник, переходя на другое предприятие, должен будет вновь проходить процедуру аттестации и подтверждения своей квалификации.

Вторая немаловажная, на мой взгляд, «особенность» аттестации заключается в наличии конфликта интересов. Она позволяет работодателю, в соответствии со статьей 82 Трудового кодекса РФ, уволить работника по результатам аттестации (что зачастую и происходит).

Результаты независимой оценки квалификации имеют совершенно другие цели и другой результат. С одной стороны, работник получает «Свидетельство о квалификации» (при успешной сдаче профессионального экзамена), действие которого равнозначно (легитимно) на всей территории России. Это достигается благодаря тому, что экзамен во всех ЦОК СПК ЖКХ по той или иной квалификации проводится по единым (утвержденным СПК ЖКХ) оценочным средствам, по единым правилам утвержденным Правительством РФ.

С другой стороны (при неудовлетворительной сдаче профессионального экзамена) работник тоже получает документ – «Заключение о прохождении профессионального экзамена» и еще рекомендации: какие знания или умения необходимо «подтянуть», чтобы подтвердить свою квалификацию при следующей сдаче профессионального экзамена и, что немаловажно для работника, оснований для его увольнения при этом не появляется!

Судя по тому профессиональному уровню экспертов ЦОК СПК ЖКХ в регионах, о котором вы упоминаете, ЦОКи могли бы использовать и другие формы развития квалификаций в сфере ЖКХ.

Следует отметить, что Центры оценки квалификаций используют любую возможность в продвижении идеологии присвоения квалификаций представителями профессионального сообщества, аттестованными СПК ЖКХ (экспертами), которые являются основой и

визитной карточкой каждого ЦОК СПК ЖКХ.

В 2019 году Центры оценки квалификаций в г. Санкт Петербурге (руководитель – Леонтьева Н.А.), Красноярского края (руководители – Каледа О.Ю., Никитенко М.Е.), Иркутской (руководитель – Попов Н.И.), Московской (руководители – Абросимова Н.В., Бирюков О.В.) и Свердловской (руководитель – Сисина Н.В.) областях сумели убедить представителей местных органов власти, работодателей и учреждений образования во включении института независимой оценки квалификаций в процедуру:

- государственной итоговой аттестации выпускников учреждений среднего профессионального образования (ГИА – НОК);
- демонстрационного экзамена проводимого по стандартам WorldSkills Russia;
- подведения итогов конкурса «Лучший по профессии на предприятиях сферы ЖКХ».

Эти обстоятельства требовали от экспертов ЦОК СПК ЖКХ глубоких знаний не только в соответствующей области профессиональной деятельности ЖКХ, но и в области трудового и административного права, умения коммуницировать с представителями органов власти, учреждений образования, работодателями, обеспечивая себе авторитетные позиции и возможность находить достаточно убедительные аргументы в пользу развития отраслевой системы квалификаций.

Однако не всем это оказалось «по плечу». Сошли с дистанции руководители ЦОК и их команды в городах: Владимир (руководитель – Витушкина М.В.); Москва (руководители – Романов И.В., Мисюлев Ю.А., Саванов Ю.Б.); Самара (руководитель – Филин А.Г.); Омск (руководитель Кувакин В.С.); Ставрополь (руководитель – Вальчук А.Н.); Томск (руководитель – Гарус Е.Л.); Уфа (руководитель – Рублева Г.В.).

Это свидетельствует о том, что сформированное за эти годы экспертное сообщество само по себе в состоянии решать отдельные локальные задачи по разработке, утверждению и присвоению отдельных квалификаций в сфере ЖКХ для различных групп работников отраслевых предприятий, но не может обеспечить планомерную работу по формированию отраслевой системы квалификаций на местах.

Для этого нужны отраслевые нормативные правовые документы, однозначно требующие наличия квалифицированного персонала на предприятиях, осуществляющих деятельность в сфере жилищно-коммунального хозяйства, обеспечивающего безопасные условия жизни и деятельности населения. ■

Беседовал
Владимир Куприянов