
ПРОБЛЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ КВАЛИФИКАЦИЙ

УДК 349.2

Правовая сущность Национальной системы квалификаций

Е. И. Косаковская

Академия труда и социальных отношений,
Российская Федерация, 109387, Москва, ул. Тихая, 30

Г. В. Хныкин

Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова,
Российская Федерация, 119991, Москва, Ленинские горы, 1

Национальная система квалификаций и такие ее составляющие, как профессиональные стандарты, уровни и независимая оценка квалификации, переживают в России период становления и централизованного правового закрепления. Предпринимаются попытки определения взаимосвязей новых категорий с традиционными понятиями трудового права: трудовым договором, заработной платой, нормированием труда, профессиональным образованием. Международный опыт использования подобных систем доказывает, что существует непосредственная связь между уровнем образования и занятостью, заработной платой и социальной стабильностью. При этом имеется серьезная необходимость установления единых требований к квалификации работников на всей территории страны и их гармонизация на межгосударственном уровне. Успешность внедрения вновь образованных элементов трудовых отношений зависит от активной позиции представителей профсоюзов и работодателей под непосредственным контролем и финансированием государства. При этом наиболее адекватным методом правового регулирования рассматриваемых явлений мог бы стать инструментальный, внедренческий подход, который позволяет перенести действующие международные стандарты на отработку национальных правовых механизмов и адекватных правовых средств их практической реализации. Однако первые, во многом опытные, партии правотворчества в исследуемой сфере содержат противоречия в определениях и содержании новых понятий, которые создают проблемы, связанные с разумным их применением. Например, пересмотр требований к квалификации работника на основе профессиональных стандартов, как свидетельствует судебная практика, приводит к необоснованным переводам и увольнениям, существенной интенсификации труда, введению неоправданных режимов труда и отдыха, снижению заработной платы. В то же время формального определения Национальной системы квалификаций в действующей нормативной правовой базе нет. До сих пор не выработана целостная концепция ее совершенствования. Отсутствуют глубокие исследования правовой природы данной системы и правовых категорий, как входящих в нее, так и взаимодействующих

с ней. Проанализировав международные и российские правовые акты исследуемой тематики, а также практику их применения, авторы предлагают варианты решений обозначенных проблем.

Ключевые слова: квалификация, независимая оценка квалификации, профессиональный стандарт, Национальная система квалификаций, трудовые отношения.

Введение

Развитие рыночных отношений в экономике характеризуется постепенным отказом государства от централизованного регулирования трудовых и иных непосредственно связанных с ними отношений с передачей части полномочий на региональный, коллективно-договорной и даже локальный уровень. Данные процессы коренным образом изменили отдельные элементы тарифной системы, включая особенности применения единых тарифно-квалификационных справочников, посвященных профессиям рабочих (далее — ЕТКС) и должностям руководителей, специалистов и служащих (далее — ЕКС). Трансформировался и рынок труда. Появились новые занятия, профессии, например аналитики компьютерных систем, операторы промышленных роботов, агенты по продаже недвижимости и др.¹

В результате различными стратегическими документами страны поставлены задачи по улучшению качества рабочей силы, поддержанию высокой квалификации работников, обеспечению защиты трудовых прав граждан². Решение данных перспектив предполагалось осуществлять путем разработки и формализации профессиональных стандартов (далее, как правило, — профстандарт) уровней квалификации и ее независимой оценки (далее — НОК). Данные правовые категории стали относить к Национальной системе квалификаций (далее — НСК).

Основное исследование

Понятие Национальной системы квалификаций

Отметим некую странность, присущую современному состоянию НСК, суть которой в том, что данное понятие пока не нашло должного отражения в нормативных правовых актах, а также недостаточно исследовано правовой наукой. Представляется, что при его определении необходимо проанализировать похожие системы, используемые в других странах; установить роль и место НСК в регули-

¹ ОК 010-2014 (МСКЗ-08). Общероссийский классификатор занятий, принят Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст с учетом Поправки 1/2017 ОКЗ. — Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 02.07.2020).

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (изм. и доп. от 28 сентября 2018 г. № 1151); Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики»; Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения», утв. Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 298 (изм. и доп. от 3 марта 2020 г. № 370).

ровании трудовых и связанных с ними отношений; выявить правовую сущность элементов ее составляющих.

В международных документах нередко используется термин «национальные системы квалификационных стандартов», который является аналогом НСК. В исследованиях Международной организации труда (далее — МОТ) рассматриваются различные определения подобных систем. Например, по описанию Европейской комиссии данная система представляет собой средство классификации квалификаций на основании совокупности критериев по установленным уровням достигнутых результатов обучения, которое призвано интегрировать и обеспечить координацию национальных подсистем квалификационных стандартов³. Эксперты Организации экономического сотрудничества и развития занимают схожую позицию, считая, что национальная рамка квалификаций (составная часть НСК) — это структурированное и обобщенное описание по уровням основных квалификационных признаков (дескрипторов), применяемых для построения и систематизации признаваемых квалификаций⁴. Рон Тук (Ron Tuck) определяет НСК как средство разработки, классификации и признания навыков, знаний и компетенций в пределах иерархии согласованных уровней⁵. В исследованиях стран Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества НСК представлена как инструмент классификации квалификаций по установленным уровням результатов обучения и отмечено, что процесс международного признания квалификаций отдельной страны может быть ускорен путем обеспечения прозрачности квалификационных стандартов⁶.

Таким образом, вышеприведенные определения позволяют установить ряд основных признаков НСК:

- 1) ключевым ее элементом является квалификация, имеющая множественность градаций знаний, умений и профессиональных навыков;
- 2) критерии, т. е. требования к образованию, являются основанием для распределения квалификаций по уровням; Приказом Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов» установлено девять уровней, в соответствии с которыми определяются требования к образованию и обучению работников;
- 3) подтверждение уровня квалификации осуществляется на основании результатов формального обучения или опыта работы;
- 4) способами достижения уровня квалификации являются инструктажи, профессиональное обучение, уровень образования и (или) практический опыт;
- 5) показателями уровня квалификации являются полномочия, ответственность, характер умений и знаний, которые представляют собой критерии

³ Национальные системы квалификационных стандартов: внедрение и результаты. Отчет об исследовании, проведенном в 16 странах / Группа технической поддержки по вопросам достойного труда и Бюро МОТ для стран Восточной Европы и Центральной Азии; Департамент по профессиональным навыкам и возможностям трудоустройства. М., 2011. С. 16–17.

⁴ Там же. С. 17.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

способностей работника выполнять сложную работу, т.е. его профессионализм;

- 6) квалификации объединяются по видам профессиональной деятельности;
- 7) НСК разрабатываются и применяются в качестве национальных стандартов и устанавливают единые подходы для определения сопоставимости квалификаций, а также возможность перехода с одного уровня на другой или смены профессии либо отрасли.

Данные признаки НСК указывают на ее предназначение — удовлетворение спроса в рабочей силе на рынке труда через систему образования, которая должна ориентироваться на критерии квалификации, установленные централизованно и являющиеся едиными для всех видов профессиональной деятельности.

Иными словами, можно утверждать, что НСК в России должна не только выполнять функцию регулятора в определении спроса на квалификации на рынке труда, но и обеспечивать производство рабочей силой с помощью единой классификации квалификаций. И конечно, нельзя забывать о такой неперменной характеристике НСК, как ее централизованное использование для определения минимальных размеров вознаграждения за труд (тарифных ставок и окладов), на которые могут претендовать работники, обладающие определенным уровнем квалификации.

Для того чтобы определить, насколько НСК соответствует вышеуказанным признакам, необходимо провести анализ правовой сущности ее элементов.

Квалификации как базовое понятие Национальной системы квалификаций

Термин «квалификация» употребляется в трудовом праве и законодательстве применительно к различным правовым явлениям.

В Трудовом кодексе Российской Федерации (далее — ТК РФ) квалификация прежде всего имеет правовую связь с институтом трудового договора, стержневой элемент которого — трудовая функция — представляет собой работу, осуществляемую в соответствии с должностью, профессией или специальностью с указанием квалификации (ст. 15, 57 ТК РФ). Квалификация, как видим, являясь частью трудовой функции, взаимодействует с первыми двумя составляющими. Для должности (профессии) — это степень и вид профессиональной обученности, а в ситуации со специальностью — это уровень подготовки, опыта, знаний особого (специального) назначения.

Кроме того, законодатель, заботясь о сохранении квалификации работника, допускает возможность его временного перевода на срок до одного месяца в случае простоя на работу, требующую более низкой квалификации, но только с его письменного согласия (ч. 3 ст. 72 ТК РФ). Подобная норма о выполнении работы, соответствующей квалификации работника в новых условиях трудового договора, предусмотрена и ч. 3 ст. 74 ТК РФ. Даже в ситуациях приостановления действия на срок до двух месяцев специального права работника описан вариант перевода на работу, соответствующую квалификации работника (абз. 6 ч. 1 ст. 76 ТК РФ).

Значимость квалификации проявляется и в подынституте прекращения трудового договора. Так, недостаточность квалификации, подтвержденной результатами

аттестации, может послужить основанием увольнения по инициативе работодателя (п. 3 ч. 1 ст. 81; ч. 7 ст. 336.1 ТК РФ). Причем при увольнении по сокращению численности или штата, а также при несоответствии занимаемой должности или выполняемой работе (п. 2 и 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ) предусмотрена обязанность работодателя по предложению работы, соответствующей квалификации работника (ч. 3 ст. 81 ТК РФ). Таким образом, квалификация, по замыслу законодателя, должна быть также предметом рассмотрения вопроса о даче мотивированного мнения профкомом при увольнении работников — членов профсоюза по п. 2 и 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ (ст. 82 ТК РФ).

Несомненна связь квалификации и с институтом заработной платы, поскольку она является одним из оснований установления вознаграждения за труд (тарифных ставок, окладов, должностных окладов) (ст. 129 ТК РФ). Для рабочих уровни квалификации и профессиональной подготовки определяются соответственно тарифным и квалификационным разрядами (ч. 4 и 5 ст. 143 ТК РФ), а для специалистов и служащих — специальным образованием, опытом работы и выражаются в категориях (например, высшая, первая, вторая у медицинских работников), ученых званиях.

Кроме того, системная организация нормирования труда непосредственно связана с уровнями квалификации путем определения соответствующих норм труда (выработки, времени, численности и др.). При этом законодатель специально подчеркивает, что достижение высокого уровня выработки продукции (оказания услуг) отдельными работниками за счет применения по их инициативе новых приемов труда (которые, несомненно, являются результатом высокой квалификации) не может быть основанием для пересмотра ранее установленных норм труда (ч. 3 ст. 160 ТК РФ).

И конечно, нельзя не отметить новый, IX раздел в ТК РФ, получивший название «Квалификация работника, профессиональный стандарт, подготовка и дополнительное профессиональное образование работников». Необходимость его появления была связана прежде всего с экономическими причинами: острой потребностью отраслей экономики в квалифицированных кадрах, особенно рабочих профессий. Причем, в отличие от советского периода, решением этих проблем должны заниматься сами работодатели посредством применения таких правовых инструментов, как коллективный договор, соглашения, локальные нормативные акты, трудовой договор (ст. 196 ТК РФ). Иными словами, данные действия сформулированы как право работодателя, и только в случаях, предусмотренных федеральными законами и иными правовыми актами РФ, работодатель обязан проводить профессиональное обучение, если это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности (ч. 4 ст. 196 ТК РФ).

Следует обратить внимание на обособление правовых норм, связанных с квалификацией и образованием работников. Мы разделяем точку зрения ученых о выделении разноотраслевых норм, посвященных правовому регулированию профессиональной подготовки, переподготовки и повышению квалификации, и составляющих комплексный институт трудового права (Лушников, 2009, 658; Хныкин, 2010, 95). В свою очередь, совокупность норм, посвященных квалификации, является подынститутом обозначенного правового института. И, завершая эту часть исследования, касающуюся внедрения квалификации в ТК РФ, заметим, что данное явление полу-

чило формальное определение только в конце 2012 года⁷, а первоначальное название главы IX ТК РФ и вовсе не включало ни квалификацию, ни профстандарт. Итак, законодатель в ч. 1 ст. 195.1 ТК РФ определяет квалификацию работника как уровень знаний, умений, профессиональных навыков и опыта его работы.

Несомненна связь квалификации с системой образования. В соответствии с п. 5 ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп. от 8 июня 2020 г. № 164-ФЗ) (далее — Закон об образовании) под квалификацией понимается уровень знаний, умений, навыков и компетенции, характеризующий подготовленность к выполнению определенного вида профессиональной деятельности. Нетрудно заметить несовпадение определений квалификации. Термин «компетенция» в Законе об образовании не раскрыт и не формализован в других нормативных правовых актах. Представляется недопустимым такое разночтение понятийного аппарата. За основу следует взять, на наш взгляд, понятие, сформулированное в ст. 195.1 ТК РФ.

После законодательного закрепления квалификация стала не только одним из элементов НСК, но и связующим звеном между ними. Она нашла описание в профессиональном стандарте (ч. 2 ст. 195.3 ТК РФ), а также используется при распределении обобщенных трудовых функций (его структурных единиц) по уровням квалификации, утвержденных Минтрудом России специально для разработки проектов профстандартов. Кроме того, квалификация работника определяется на предмет соответствия положениям профстандарта при прохождении им НОК⁸ (далее — Закон о НОК). В результате успешного прохождения данной процедуры экзаменуемому присваивается уровень квалификации.

Почему именно квалификация стала стержнем НСК? Попробуем разобраться с правовой сущностью данного термина.

В словаре Т. Ф. Ефремовой «квалификация» означает, с одной стороны, степень профессиональной подготовленности к какому-либо виду труда, а с другой — профессию, специальность (Ефремова, 2000). Как видим, здесь проявлено явное смешение близких, но не тождественных понятий. Подобное несовпадение наблюдается и в словаре синонимов русского языка: квалификация отождествляется со специальностью и профессией (Александрова, 1968, 193, 514). В словаре Д. Н. Ушакова квалификация трактуется как годность к ремеслу, виду труда, исполнительского искусства, возможность иметь высшую квалификацию (Ушаков [б. г.]), которая подразумевает ее уровень.

Примечательны слова, производные от «квалификация»: а) квалифицированно, т. е. мастерски, искусно, умело, на высоком уровне, со знанием дела, виртуозно, артистически; б) квалифицированный, т. е. умелый, грамотный.

Обобщая определение терминов, можно выделить основной признак квалификации — профессиональную подготовленность к выполнению определенной работы.

Исследователи данного явления также неоднозначны в своих трактовках и его значениях. Например, Н. Н. Волкова и Л. Б. Волошко определяют квалифи-

⁷ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ (изм. и доп. от 02.05.2015 № 122-ФЗ) «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона “О техническом регулировании”».

⁸ Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

кацию в сфере труда как соответственно подтвержденную совокупность индивидуальных способностей, профессиональных умений и знаний, необходимых для выполнения задач на конкретном рабочем месте (Волкова, Волошко, 2007, 284). По мнению Н. В. Новиковой, квалификация — это подготовленность работника к выполнению обусловленной трудовым договором работы с учетом ее сложности, подтвержденная документами об образовании и (или) о квалификации, об обучении, об опыте работы (Новикова, 2017, 38). М. В. Демченко предлагает считать квалификацию характеристикой работника, устанавливающей его способность выполнять работу определенной специальности и включающей в себя такие компоненты, как уровни знаний, умений и профессиональных навыков, опыта, связанного со стажем выполнения специальной работы (Демченко, 2019, 29). Однако определять квалификацию в качестве характеристики человека, являющегося работником, некорректно, поскольку целое невозможно отразить через его часть. При этом в данном случае предметом определения является не квалификация, а работник.

Представляется, что определение квалификации как характеристики уровня подготовки (готовности) выпускника к выполнению определенного вида профессиональной деятельности или конкретных трудовых функций, предложенное А. Я. Петровым (Петров, 2019, 140), наиболее соответствует составным частям трудовых отношений (ст. 15 ТК РФ).

Резюмируя подходы к определению квалификации и представленное ТК РФ и Законом об образовании данное понятие, можно выделить важный признак квалификации — *способность* работника выполнять работу определенной сложности, которая достигается с помощью таких составляющих, как знания, умения и навыки. Последние формируются в процессе обучения и (или) труда и доводятся до автоматизма путем неоднократного повторения. При этом умения и навыки вырабатываются в большей степени через практический опыт. Без осуществления профессиональной деятельности приобрести эти качества, относящиеся к квалификации, невозможно.

Организация экономического сотрудничества и развития характеризует квалификацию как официальное признание ценности ее обладателя для рынка труда, которое может давать законное право на занятие профессиональной деятельностью. В государствах — членах Европейского союза понятие профессиональной квалификации не является единым. Например, Закон о признании профессиональных квалификаций Чешской Республики определяет квалификацию как компетенцию физического лица заниматься регулируемой профессией. В Германии Законом об определении эквивалентности профессиональной квалификации установлено, что она подтверждается удостоверенным свидетельством или профессиональным опытом, полученным за рубежом или в Германии. Национальный каталог профессиональных квалификаций Испании и Королевский указ 1224/2009 о признании профессиональных компетенций, приобретенных по опыту работы, определяют квалификацию как набор профессиональных компетенций, которые могут быть приобретены посредством обучения и с помощью опыта работы. В Директиве 2005/36/ЕС под профессиональной квалификацией понимается квалификация, удостоверенная доказательством формального обучения, сертификатом компетентности или профессиональным опытом (см.: (Заплатаина, 2018, 92–93)).

В вышеприведенном исследовании МОТ⁹ квалификация представлена как четко определенные результаты обучения и установленные требования к претендующим на присвоение кандидатам.

Таким образом, важным признаком квалификации является подтверждение компетентности работника официальным документом или опытом работы.

Следует отметить, что произошли определенные изменения в понятии данного явления, связанные с Международной стандартной классификацией занятий (далее — МСКЗ), которая представляет собой систему классификации и обобщения информации о профессиональной занятости путем проведения статистических переписей и обследования.

В 2008 г. появилась новая объемная версия — МСКЗ-08¹⁰, заменившая классификацию 1988 г., принятая на трехстороннем международном совещании экспертов по статистике труда и одобренная Административным советом МОТ. Этот документ представляет собой четырехуровневую классификационную структуру, позволяющую все существующие в мире профессиональные занятия расклассифицировать на 436 начальных групп, которые формируют наиболее детальный уровень классификационной структуры, и затем они объединяются (агрегируются) в 130 базовых групп, 43 подгруппы и 10 основных групп на основе общности уровня квалификации и профессиональной специализации. Такая классификация позволяет получать относительно подробные и сопоставимые на международном уровне данные, а также обобщенную информацию по 10 основным группам занятий на самом высоком уровне агрегирования сведений о занятости.

Концептуальная основа, использованная для разработки и построения МСКЗ-08, зиждется на двух основных понятиях: «*работа*» и «*квалификация*».

Первое понятие определено как набор задач и обязанностей, сформулированных работодателем для выполнения одним лицом или в рамках индивидуальной трудовой деятельности. Занятие относится к виду (набору) работ, осуществляемых на рабочем месте, которые характеризуются высокой степенью совпадения выполняемых основных задач и обязанностей.

Квалификация описана как способность работника выполнять определенные задачи и обязанности в рамках конкретной работы. Для распределения занятий по группам используются два параметра квалификации: ее уровень и квалификационная специализация.

Уровень квалификации представлен как показатель сложности, а также объема задач и обязанностей, выполняемых в рамках занятия и определяемый с учетом одного или нескольких из факторов: характера работы, уровня формального образования, объема неформального обучения по месту работы и (или) предыдущего опыта работы для аналогичного занятия.

Квалификационная специализация рассматривается в рамках четырех понятий: область требуемых знаний; используемые инструменты и машины; обрабатываемые или используемые материалы; виды производимых товаров или услуг.

⁹ Национальные системы квалификационных стандартов: внедрение и результаты. Отчет об исследовании, проведенном в 16 странах. С. 15.

¹⁰ ОК 010-2014 (МСКЗ-08). Общероссийский классификатор занятий, утв. Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст.

Иными словами, квалификация, определяемая данной классификацией, включает в себя два параметра — предмет труда и его сложность (объем). Причем требования к образованию и обучению представляют собой только лишь один из компонентов определения уровня квалификации, поэтому их следует рассматривать в качестве ориентировочных. Важным фактором является характер задач, выполняемых при конкретном занятии и определенных для каждого уровня квалификации. Подчеркнем новый принцип МСКЗ-08, согласно которому занятия, предполагающие выполнение одинаковых задач, подлежат одинаковой классификации даже при наличии разных требований к необходимому или уже имеющемуся формальному образованию в разных странах.

В России разрабатываются Общероссийские классификаторы занятий (далее — ОКЗ), актуализирующиеся соответственно новым версиям МСКЗ. Изменяются и понятия, содержащиеся в данных классификаторах. Так, согласно ОКЗ 1993 г., его классификационной единицей являлся вид трудовой деятельности (занятие), основу которого составляла квалификация (профессиональное мастерство) и профессиональная специализация. Критерием квалификации являлся уровень образования (профессиональная подготовка) и опыт (стаж) практической работы, которые в совокупности образовывали необходимые предпосылки для выполнения работы определенной сложности. В отличие от профессии, подразумевающей обязательную профессиональную подготовку, под занятием понимался любой вид деятельности, в том числе не требующий специальной подготовки, приносящий заработок или доход¹¹.

В теории трудового права под профессией, как правило, понимается род трудовой деятельности, занятий человека, владеющего комплексом специальных знаний, умений, навыков, полученных путем образования; под специальностью — вид профессиональной деятельности, усовершенствованной путем специальной подготовки (например, менеджер по персоналу, врач-хирург, слесарь-инструментальщик); определенная область труда, знания (Орловский (ред.), 2017, 103). Несомненно, профессия — это более широкий комплекс знаний, умений и навыков по сравнению со специальностью, при которой происходит углубление в какой-либо определенный вид деятельности, что говорит об их экономическом и правовом родстве. Кстати, в МСКЗ-08 применяется термин «специализация» вместо термина «профессия».

В 2014 г. появилась новая версия ОКЗ¹², соответствующая МСКЗ-08, согласно которой в качестве признаков классификации приняты уровень квалификации и специализация, требуемые для определенного занятия.

Уровень квалификации в новом ОКЗ определяется как способность работника выполнять определенные по составу и уровню сложности трудовые функции (задачи, обязанности), который достигается путем освоения необходимого комплекса теоретических знаний и навыков.

Специализация отражает специфику (особенности) видов занятий исходя из области требуемых знаний, особенностей технологических или бизнес-процес-

¹¹ Общероссийский классификатор занятий ОК 010-93 (ОКЗ), утв. Постановлением Госстандарта РФ от 30 декабря 1993 г. № 298.

¹² ОК 010-2014 (МСКЗ-08). Общероссийский классификатор занятий, утв. Приказом Росстандарта от 12.12.2014 № 2020-ст.

сов, используемых машин и инструментов, обрабатываемых или используемых материалов, видов производимых товаров или услуг, т. е. специфику обусловленного этими факторами разделения труда. На каждом последующем уровне сгруппированы виды занятий с учетом более глубокой специализации.

Очевидно, что в МСКЗ-08 и в ОКЗ-2014 квалификация объединяет в себе две категории — профессию (специализацию) и уровень профессионализма (квалификации). Обобщая отечественные и международные подходы к определению данного понятия, можно сделать вывод, что квалификация представляет собой способность работника приобретать и применять знания, умения, навыки и опыт работы с целью выполнения трудовой функции определенной сложности.

Таким образом, термин «квалификация» состоит из двух составляющих: горизонтальной и вертикальной.

Горизонтальная составляющая — это вид и содержание конкретного труда, которые объединяются в понятие «профессия» («специализация»), определяемое конкретным набором знаний, требуемых в работе с оборудованием, инструментами и материалами, для производства определенного вида товаров и услуг. Знания приобретаются прежде всего в процессе получения профессионального образования.

Вертикальная составляющая квалификации — это способность работника выполнять задачи необходимой сложности и ответственности. Она определяет степень профессионализма и достигается двумя способами: повышением уровня образования по данной профессии (специальности) и (или) приобретением умений и навыков при непосредственной работе с орудиями труда в процессе профессиональной деятельности. То есть профессионализм работника определяет уровень его квалификации.

Представляется, что определение квалификации, установленное в ст. 195.1 ТК РФ, отражает сущность данного понятия, определенного в МСКЗ-08 и ОКЗ-2014.

Необходимо отметить, что вследствие изменения подхода к пониманию экономической и правовой сущности такой категории, как квалификация международного образца, Россия отреагировала на новые мировые тенденции в виде требований к квалификации работников, включающих одновременно профессию (специализацию) и ее уровень. Это и явилось основанием для определения квалификации в качестве основного элемента НСК и связующим звеном ее структуры. В то же время возникла необходимость в определении критериев вертикальной составляющей квалификации, что привело к разработке и утверждению показателей, характеризующих каждый уровень квалификации.

Что представляют собой уровни квалификации? Они разработаны и утверждены в 2013 году¹³ в целях разработки проектов профстандартов для описания трудовых функций последних. Кроме того, они определяют требования к образованию и обучению, умениям и знаниям, а также к показателям квалификации в зависимости от полномочий и ответственности работника. Чем выше уровень квалификации, тем сложнее и ответственнее работа, которую должен уметь выполнять работник. Чтобы повысить уровень квалификации до максимально воз-

¹³ Приказ Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов».

можного девятого уровня, необходимо повышать профессиональное образование и (или) увеличивать практический опыт работы — стаж.

Уровни квалификации содержат описание следующих показателей: «Полномочия и ответственность», «Характер умений», «Характер знаний», «Основные пути достижения уровня квалификации». Как видим, по сути, это критерии способностей работника, связанные с выполнением сложной работы, характеризующие его профессионализм. Способами достижения соответствующего уровня являются инструктаж, профессиональное обучение, уровень образования и (или) практический опыт работы.

Следует отметить, что девять уровней квалификации включают в себя работы, начиная с простого физического труда, соответствующего первому уровню, постепенно возрастая в иерархическом порядке до более сложных операций по решению задач методологического, исследовательского и проектного характера.

Подчеркнем тот факт, что данный документ устанавливает единые требования к квалификации работников на всей территории РФ независимо от того, работают они по должности или профессии. В то же время уровни квалификации могут быть расширены и уточнены с учетом специфики видов профессиональной деятельности. То есть, с одной стороны, централизованно установлены единые показатели, на основании которых квалификации ранжируются от первого до девятого уровня, а с другой — имеются гибкие инструменты применения, предоставляющие возможность установления подуровней квалификации, если это целесообразно для данного вида профессиональной деятельности. По нашему мнению, сочетание единства требований к уровню квалификации с одновременной возможностью детализации показателей по подуровням позволяет более эффективно определять квалификацию работника в различных секторах экономики.

Определяющими признаками уровней квалификации являются: 1) числовое выражение; 2) требования к определенным показателям знаний, умений и навыков работника; 3) способности, связанные с применением названных выше показателей на практике и (или) созданием новых измерителей; 4) умение выполнять сложную работу или задачу.

Таким образом, правовая сущность уровней квалификации заключается в требованиях к знаниям, умениям, профессиональным навыкам и опыту работы работников, распределенных по уровням в зависимости от их способности применять или создавать новые знания, самостоятельно и ответственно выполнять трудовые обязанности. Достижение необходимого уровня возможно в процессе получения формального образования или практического опыта работы.

Представляется, что уровни квалификации, используемые для разработки проектов современных профстандартов, вобрали в себя большинство признаков, отмеченных выше.

Профессиональный стандарт как элемент НСК

В соответствии с ч. 2 ст. 195.1 ТК РФ, профстандарт содержит описание характеристики квалификации, которая необходима работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции. Это означает, что и в данном элементе НСК ква-

лификация является его определяющим фактором. Причем один стандарт должен описывать одну квалификацию, необходимую для выполнения работником работы по обусловленной трудовым договором одной трудовой функции.

Структура профстандарта определена в Методических рекомендациях по его разработке¹⁴ и в его макете¹⁵.

Профстандарт состоит из следующих разделов.

В первом разделе «Общие сведения» описывается наименование вида профессиональной деятельности, его основная цель, а также группа занятий в соответствии с Общероссийским классификатором занятий (ОКЗ), отнесение к видам экономической деятельности.

Во втором разделе «Описание трудовых функций, входящих в стандарт (функциональная карта вида профессиональной деятельности)» содержится таблица с информацией о наименованиях обобщенных трудовых функций, отнесение их к уровням квалификаций, а также соответствующие каждой обобщенной трудовой функции наименования трудовых функций.

В третьем разделе «Характеристика обобщенных трудовых функций» можно найти: наименования обобщенных трудовых функций, которые ранжируются по уровням квалификации с указанием соответствия их тарифным разрядам. Каждая обобщенная трудовая функция описывает несколько трудовых функций.

В свою очередь, каждая трудовая функция содержит описание требований к трудовым действиям, умениям и знаниям. Например, в профстандарте «Животновод»¹⁶ описывается одна обобщенная трудовая функция (далее — ОТФ), которая называется «Выполнение работ по содержанию и воспроизводству сельскохозяйственных животных» и соответствует третьему уровню квалификации. К данной ОТФ могут относиться следующие возможные наименования должностей или профессий: животновод, гуртовщик, скотовод, свиновод, коневод, оленевод, чабан. Как видим, одна ОТФ содержит семь самостоятельных, отличных друг от друга трудовых функций.

Следует отметить, что в дополнительных характеристиках данного профстандарта также отражается информация о том, что каждой ОТФ соответствуют следующие наименования должностей (профессий) или специальностей по ЕТКС: животновод, коневод, оленевод, свиновод и чабан, тарифицированные третьим-шестым разрядами. Однако такие профессии, как гуртовщик и скотовод, не удостоились упоминания и тарификации работ. В целом данный документ получился громоздким, составляет 24 страницы и неудобен в применении.

По состоянию на 1 июля 2020 г. разработано и утверждено более 1200 профстандартов, описывающих от одной и более ОТФ, каждая из которых содержит характеристики нескольких трудовых функций.

¹⁴ Утв. Приказом Минтруда России от 29 апреля 2013 г. № 170н «Об утверждении методических рекомендаций по разработке профессионального стандарта».

¹⁵ Утв. Приказом Минтруда России от 12 апреля 2013 г. № 147н «О внесении изменений в Макет профессионального стандарта, утвержденный Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 12 апреля 2013 г. № 147н» (изм. и доп. от 29 сентября 2014 г. № 665н).

¹⁶ Утв. Приказом Минтруда России от 27 июня 2018 г. № 417н «Об утверждении профессионального стандарта “Животновод”».

Таким образом, с одной стороны, профстандарт является характеристикой одной квалификации, но в то же время содержит описание более одной трудовой функции. То есть содержание профстандарта противоречит его определению, поскольку трудовая функция представляет собой работу по должности в соответствии со штатным расписанием, профессией, специальностью с указанием *одной* (курсив наш. — Е. К., Г. Х.) квалификации (ст. 15 и 57 ТК РФ).

В то же время в ч. 2 ст. 195.3 ТК РФ определено, что характеристики квалификаций, которые содержатся в профстандартах, применяются работодателями в качестве основы для определения требований к квалификации работников. Следовательно, требования к работнику, установленные в стандарте, могут быть расширены — «выйти за рамки» одной квалификации, что также не согласуется с определением трудовой функции в ст. 15 и 57 ТК РФ.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 2 Закона о НОК независимая оценка квалификации — процедура подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профстандарта или иным квалификационным требованиям. То есть квалификация соискателя может соответствовать нескольким положениям одного стандарта, что соответствует лишь части квалификации последнего. При этом в Законе о НОК не уточняется, что такое «положения профстандарта». Однако на основании абз. 4 ч. 1 ст. 6, а также абз. 6 ч. 1 ст. 9 Закона о НОК независимая оценка квалификаций проводится уже на соответствие наименованиям квалификаций и требованиям к ним, а не положениям профстандарта. То есть НОК — это процедура, подтверждающая соответствие квалификации соискателя, с одной стороны, положениям профстандарта, а с другой — наименованиям и требованиям к квалификации.

Кроме того, множественность наименований должностей и наличие различного количества трудовых функций, относящихся к одной ОТФ, не позволяет определить границы профессии или должности, что может приводить к различиям в объеме устанавливаемых требований к работникам одинаковой квалификации.

Следует согласиться с А. М. Куренным в том, что само по себе введение системы профессиональных стандартов выглядит вполне привлекательно, поскольку позволяет формализовать требования к работникам, выполняющим значимые для общества трудовые функции, и может оказать существенную помощь работодателям при разработке локальных нормативных актов (Куренной, 2016, 5). Однако противоречия в понимании правовой сущности профстандарта могут привести к разноречивости правоприменения, к необоснованным изменениям и прекращению трудовых договоров. В число этих противоречий входят разночтения, заложенные в различных статьях ТК РФ, Законе о НОК и приказах Минтруда России; невозможность определения границ профессии и должности; несоответствие содержания стандарта его определению; существенный объем отдельных документов.

И конечно, настораживает и подтверждает вышесказанные опасения судебная практика по применению профстандартов, которая начала появляться с 2016 г. Она пока невелика, но, как правило, складывается не в пользу работника¹⁷.

¹⁷ См.: Решение Цимлянского районного суда Ростовской области от 12 января 2016 г. по иску к ГБУСОН РО «Социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних Цимлянского района»; апелляционное определение Ростовского областного суда № 33-8683/2016 от 26 мая

Материалы указанных судебных решений свидетельствуют, что нередко работникам при составлении новых должностных инструкций в соответствии с профстандартом вменяют сразу несколько трудовых функций, включая в их обязанности завышенный объем требований.

Полагаем, что, следует предложить Минтруда России разработать и принять с учетом мнения Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений типовое положение о постоянно действующем трудовом арбитраже с наделением его полномочиями по разрешению индивидуальных трудовых споров путем внесения соответствующих изменений в ст. 404 ТК РФ. Передача рассмотрения не только коллективных, но и индивидуальных трудовых споров в ведение трудовых арбитражей может существенно повысить эффективность разрешения возникающих разногласий.

К сожалению, внедрение профстандартов может приводить не только к незаконным переводам и увольнениям работников, но и к необоснованной интенсификации труда, снижению заработной платы из-за несоответствия требований, установленных к квалификации.

Следует отметить, что работодатель не обязан устанавливать новые требования к работникам на основании профстандартов, за исключением двух случаев обязательности их применения. Первый случай относится к праву работников на компенсации или льготы, когда наименования должностей, профессий или специальностей, с ними связанные, должны соответствовать либо ЕТКС, ЕКС, либо профстандартам (ч. 2 ст. 57 ТК РФ), если, конечно, последние разработаны и утверждены. Второй случай распространяется на ситуации, предусмотренные ч. 1 ст. 195 ТК РФ, когда Кодексом, другими федеральными законами и иными правовыми актами определены конкретные требования к квалификации работника, необходимые ему для выполнения определенной трудовой функции.

Однако имеются свидетельства о фактах паразитирования работодателей на законодательных нововведениях, порой до неузнаваемости искажая их смысл или преувеличивая их важность. Так, отдельные организации, осуществляющие образовательную деятельность, терроризируют профессиональное сообщество настоячивыми напоминаниями об обязательности применения профстандартов и повышения квалификации работников на соответствие новым требованиям. С начала этой информационной кампании прошел уже не один год, число случаев обязательного применения профстандартов за это время практически не изменилось, зато многие работники были «облагодетельствованы» навязанным им обучением (Сутулин, 2019).

При этом следует учитывать, что необходимо позаботиться прежде всего о вертикальной связности понятий (вводимых и (или) используемых в подзаконных правовых актах), которая предполагает их зависимость от категорий, определенных в ТК РФ.

Предлагается разрешить вышеуказанные правовые коллизии несколькими способами.

2016 г. по делу № 33-8683; апелляционное определение Московского городского суда от 28 октября 2016 г. по делу № 33-38899/16; апелляционное определение Верховного суда Республики Бурятия от 14 мая 2018 г. по делу № 33-2069/2018 и др.

Первый — это подготовка Минтруда России разъяснений о том, что на основании ч. 3, 8 ст. 5 ТК РФ нормы трудового права, содержащиеся в иных федеральных законах и иных правовых актах (коими являются приказы Минтруда, прошедшие регистрацию Минюста), не должны противоречить ТК РФ. Следовательно, понятие «трудовая функция», определенное приказами Минтруда, должно соответствовать понятию, установленному в ТК РФ. Таким образом, при определении трудовых обязанностей работника работодатель имеет право предложить работнику выполнять работу только по одной трудовой функции, содержащейся в стандарте.

Второй способ — это внесение изменений в определение профстандарта.

Например, Н. В. Новикова предлагает дефиницию профстандарта как характеристики уровня квалификации, необходимой работнику для выполнения определенного вида профессиональной деятельности по занимаемой должности (профессии), включающей в себя требования к образованию, ограничениям, условиям допуска, знаниям, умениям, опыту работы (Новикова, 2017, 38). Однако, по нашему мнению, одна характеристика, пусть и уровня квалификации, не разрешит противоречий между определением и содержанием профстандарта.

Представляется целесообразным следующее определение понятия: профессиональный стандарт — это характеристики квалификаций, распределенные по уровням в зависимости от полномочий, ответственности, знаний, умений и профессионального опыта работы работника, необходимые для выполнения определенной трудовой функции.

Третий способ — внесение изменений в документы, регламентирующие разработку и утверждение профстандартов, с целью унификации их структуры в виде описания одной квалификации, ранжированной по уровням в зависимости от полномочий, ответственности, характера знаний, умений и путей их достижения.

Отметим появление положительного примера изменения подхода к определению структуры профстандарта Советом по профессиональным квалификациям в сфере сварки, которым было принято решение об актуализации профстандарта «Сварщик», в связи с возникшими проблемами его применения на практике. В данном решении, в частности, отмечается, что действующая редакция стандарта «Сварщик» в части выделения обобщенных трудовых функций (ОТФ) затрудняет его применение по причине объединения в одной ОТФ различных профессий сварочного производства, работа по каждой из которых требует приобретения различных знаний и навыков и практически никогда не выполняется одним и тем же работником на производстве. В силу вышеуказанной причины описание требований к трудовым функциям определенной профессии разнесены в разные разделы профстандарта «Сварщик», что создает неудобства его использования работодателями. Объединение в одном стандарте «Сварщик» большого количества различных профессий сварочного производства не соответствует применяемой терминологии в общероссийских классификаторах и справочниках социально-трудовой информации, в государственном информационном ресурсе «Справочник профессий» и определению профессионального стандарта в ТК РФ. В стандарте «Сварщик» не определены наименования профессий сварочного производства, что в ряде случаев вводит в заблуждение, когда название стандарта идентифицируется как наименование профессии, что, в свою очередь, приводит к сложностям при формировании и реализации программ профессиональной подготовки.

Следует отметить, что профстандарты применяются в ТК РФ наряду с характеристиками ЕТКС и ЕКС в следующих случаях:

- 1) если в соответствии с ТК РФ, иными федеральными законами с выполнением работ по определенным должностям, профессиям, специальностям связано предоставление компенсаций и льгот либо наличие ограничений, то наименование таких должностей, профессий или специальностей и квалификационные требования к ним должны соответствовать наименованиям и требованиям, установленным в вышеуказанных документах (ч. 2 ст. 57 ТК РФ);
- 2) при установлении тарифных систем оплаты труда (ч. 9 ст. 143 ТК РФ);
- 3) при установлении систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений (ч. 5 ст. 144 ТК РФ);
- 4) лица, принимаемые на подземные работы, должны удовлетворять соответствующим квалификационным требованиям, указанным в ЕТКС, ЕКС или положениям профстандартов (ч. 1 ст. 330.2 ТК РФ).

Положения стандартов также учитываются при формировании федеральных государственных образовательных стандартов профессионального образования (ч. 7 ст. 11 Закона об образовании) и являются основой для разработки и утверждения продолжительности профессионального обучения, определяемого конкретной программой (ч. 8 ст. 73 Закона об образовании).

Таким образом, профессиональные стандарты являются связующим звеном между системой образования, системами оплаты труда и требованиями к квалификации работников при определении их трудовых функций.

Независимая оценка квалификации

Суть НОК заключается в подтверждении соответствия квалификации работника или иного лица положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ, которое проводится центром оценки квалификаций (далее — ЦОК).

Процедуры ее проведения, установленные федеральным законом, следующие. Совет по профессиональным квалификациям (далее — СПК) формирует проекты наименований квалификаций и требования к квалификации из профстандартов по определенному виду профессиональной деятельности, на соответствие которым планируется проводить НОК, а Национальный совет при Президенте РФ по профессиональным квалификациям утверждает предложенные СПК наименования квалификаций и требования к ним. Далее СПК определяет перечень наименований квалификаций для каждого ЦОК, по которым эти организации имеют право проводить оценку квалификации.

В свою очередь, ЦОК проводит профессиональные экзамены на основании перечня квалификаций с помощью оценочных средств, которые разработаны и определены специально для данного центра соответствующим СПК.

Следует отметить, что присвоение уровня квалификации работнику в трудовом законодательстве РФ может осуществляться различными способами:

- 1) прохождением профессионального обучения в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;
- 2) проведением НОК специализированными организациями — ЦОК;
- 3) проведением аттестации на соответствие работника занимаемой должности или выполняемой работе по профессии в конкретной организации.

По нашему мнению, внедрение независимой оценки квалификации приведет к следующим позитивным последствиям для работника и работодателя:

- 1) приведение к единообразию различных процедур оценки квалификации;
- 2) присвоение уровня квалификации работникам, освоившим ее в процессе работы без получения формального образования;
- 3) востребованность работников на рынке труда;
- 4) повышение производительности труда за счет нахождения соответствующих требованиям работодателя квалифицированных работников.

Назовем и негативные последствия внедрения такой оценки:

- 1) финансовая и территориальная недоступность ЦОК для прохождения НОК ввиду малого их количества, что потребует дополнительных расходов от работодателей или соискателей;
- 2) возможность подмены аттестации работников процедурой НОК;
- 3) принуждение работодателя направлять, а работника — проходить процедуру НОК.

Дополнительным решением проблемы, связанной с расходами работников и работодателей на прохождение НОК, наряду с налоговыми преференциями, может являться софинансирование государством процедуры оценки квалификаций в тех секторах экономики, где особенно востребованы квалифицированные кадры, либо в тех видах профессиональной деятельности, которые связаны с обеспечением безопасности жизни и здоровья граждан из средств федерального бюджета, что потребует внесения изменений в Бюджетный кодекс РФ. Государственное обеспечение оценки квалификации (аттестации, допуски к работам) распространено, например, в сфере здравоохранения, образования и других видах деятельности, которая осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов.

Выводы

Таким образом, на основании исследования правовой сущности элементов НСК отметим, что они имеют правовую взаимосвязь друг с другом через ключевое звено — квалификацию. Учитывая, что НСК имеет особенную структуру, состоящую из связанных между собой элементов, то она действительно является системой. В то же время она имеет непосредственную связь с иными правовыми категориями — трудовой функцией, оплатой и нормированием труда, системой образования.

На основании изложенного предлагается авторская дефиниция: НСК — это совокупность взаимосвязанных правовых норм, регулирующих разработку, классификацию, способы получения и признания квалификаций, а также закрепляющих дифференциацию вознаграждения за труд по установленным уровням.

Поскольку элементы Национальной системы квалификаций имеют централизованное правовое регулирование и связаны не только с различными категориями трудового права, но также и с формами профессионального образования, предлагается рассматривать данную систему как межотраслевую правовую категорию, которая предназначена для обеспечения спроса и предложения на рынке труда в необходимых квалификациях.

В качестве общего вывода отметим, что введенные в трудовое законодательство такие понятия, как профессиональный стандарт, квалификация и требования к ней, ее независимая оценка, составили Национальную систему квалификаций. Однако возникшие в процессе правотворчества противоречия в определении и содержании новых категорий создают проблемы, связанные с их разумным применением в трудовых отношениях.

Библиография

- Александрова, Зинаида Е. 1968. *Словарь синонимов русского языка*. Под ред. Л. А. Чешко. Москва: Советская энциклопедия.
- Волкова, Надежда Н., Волошко, Лариса Б. 2007. *Профессиональная компетентность специалистов: критерии оценки*. Москва; Полтава: Техсервис.
- Демченко, Мария В. 2019. «Анализ понятий квалификации, профессионального стандарта, подготовки и дополнительного профессионального образования работников.» *Законодательство* 3: 27–33.
- Ефремова, Татьяна Ф. 2000. *Новый словарь русского языка. Толково-словообразовательный*. Москва: Русский язык. URL: <https://www.efremova.info/word/kvalifikatsija.html> (дата обращения: 02.07.2020).
- Заплатаина, Татьяна С. 2018. «Правовое регулирование взаимного признания профессиональных квалификаций государствами — членами Европейского Союза.» Дис. ... канд. юрид. наук. Москва.
- Куренной, Александр М. 2016. «Политика, экономика, право: проблема преференций в сфере труда.» *Трудовое право в России и за рубежом* 4: 3–6.1
- Лушников, Андрей М., Лушников, Марина В. 2009. *Курс трудового права*. Учебник. В 2 т. Т. 2. Москва: Статут.
- Новикова, Наталья В. 2017. «Квалификация работника: понятие, значение для трудовых отношений, независимая оценка.» *Трудовое право в России и за рубежом* 4: 36–39.
- Орловский, Юрий П. (отв. ред.). 2017. *Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (краткий, постатейный)*. Москва: Юридическая фирма «Контракт».
- Петров, Алексей Я. 2019. *Профессиональное образование и обучение работников (персонала): правовые основы*. Учебное пособие для академического бакалавриата. Москва: Юрайт.
- Сутулин Павел. 2019. «Как работодателям навязывают независимую оценку квалификации.» *Специально для системы «ГАРАНТ»*. URL: <https://base.garant.ru/77563724/> (дата обращения: 29.11.2020).
- Ушаков, Дмитрий Н. [б. г.] *Большой толковый словарь русского языка*. URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=23301> (дата обращения: 02.07.2020).
- Хныкин Геннадий В., Чочуа Георгий Г. 2010. «Правовые проблемы защиты интересов работников при проведении аттестации.» *Межотраслевое обеспечение прав и свобод человека и гражданина в России: материалы всероссийской научн.-практ. конф., Иваново, 9–10 октября 2009 г.* Иваново: Ивановский государственный университет.

Контактная информация:

Елена Ивановна Косаковская — канд. юрид. наук, главный специалист; eik71@yandex.ru

Геннадий Валентинович Хныкин — д-р юрид. наук, проф.; ghnikin@yandex.ru

The legal essence of the national qualifications system

E. I. Kosakovskaya

Academy of Labor and Social Relations,
30, ul. Tikhaya, Moscow, 109387, Russian Federation

G. V. Khnykin

Lomonosov Moscow State University,
1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation

The national qualifications system and its components such as professional standards, levels and independent assessment of qualifications are going through a period of formation and centralized legal consolidation in Russia. Attempts are being made to determine the relationship of new categories with the traditional concepts of labor law: an employment contract, wages, labor rationing, vocational education. International experience of using such systems proves that there is a direct link between the level of education and employment, wages and social stability. At the same time, there is a serious need to establish uniform requirements for the qualifications of employees throughout the country and their harmonization at the interstate level. The success of the implementation of the newly formed elements of labor relations depends on the active position of representatives of trade unions and employers under the direct control and funding of the state. At the same time, the most adequate method of legal regulation of the phenomena under consideration could be an instrumental, innovative approach, which makes it possible to transfer existing international standards to the development of national legal mechanisms and adequate legal means of their practical implementation. However, the first, largely experienced parties of lawmaking in the studied area contain contradictions in definitions and content of new concepts that create problems associated with their reasonable application. For example, the revision of the requirements for the qualifications of an employee based on professional standards, as evidenced by judicial practice, leads to unjustified transfers and dismissals, a significant intensification of labor, the introduction of unjustified work and rest regimes, and a decrease in wages. At the same time, there is no formal definition of the national qualifications system in the current regulatory framework. An integral concept of its improvement has not yet been developed. There are no in-depth studies of the legal nature of this system and legal categories, both included in it and interacting with it. After analyzing the international and Russian legal acts of the subject under study, as well as the practice of their application, the authors offer solutions to these problems.

Keywords: qualifications, independent assessment of qualifications, professional standard, national qualifications system, labor relations.

References

- Aleksandrova, Zinaida E. 1968. *Dictionary of synonyms of the Russian language*. Ed. by L. A. Cheshko. Moscow, Sovetskaya entsiklopediya. (In Russian)
- Demchenko, Mariya V. 2019. "Analysis of the concepts of qualification, professional standard, training and additional professional education of employees." *Zakonodatel'stvo* 3: 27–33. (In Russian)
- Efremova, Tat'yana F. 2000. *New dictionary of the Russian language. Sensible-word-formation*. Moscow, Russkii iazyk. Available at: <https://www.efremova.info/word/kvalifikatsiya.html> (accessed: 02.07.2020). (In Russian)
- Khnykin Gennady V., Chochua Georgy G. 2010. "Legal problems of protecting the interests of employees during certification." *Mezhotraslevoe obespechenie prav i svobod cheloveka i grazhdanina v Rossii: materialy vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii, Ivanovo, 9–10 oktyabrya 2009 g.* Ivanovo, Ivanovskii gosudarstvennyi universitet. (In Russian)

- Kurennoy, Aleksandr M. 2016. "Politics, Economics, law: the problem of preferences in the sphere of labor". *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 4: 3–6. (In Russian)
- Lushnikov, Andrey M., Lushnikova, Marina V. 2009. *The course of labour law*. Textbook. In 2 vols. Vol. 2. Moscow, Statut. (In Russian)
- Novikova, Natal'ya V. 2017. "The qualifications of the employee: concept, meaning for labor relations, independent evaluation." *Trudovoe pravo v Rossii i za rubezhom* 4: 36–39. (In Russian)
- Orlovsky, Yury P. (ed.) 2017. *Comment to the Labor code of the Russian Federation (short, article-by-article)*. Moscow, Law firm "Kontrakt". (In Russian)
- Petrov, Aleksey Ya. 2019. *Professional education and training of employees (staff): legal basis*. Textbook for academic undergraduate studies. Moscow, Iurait. (In Russian)
- Sutulin, Pavel. 2019. "How employers are imposed an independent assessment of qualifications." *Specially for the "GARANT" system*. Available at: <https://base.garant.ru/77563724/> (accessed: 29.11.2020) (In Russian)
- Ushakov, Dmitriy N. [s. a.] *Big explanatory dictionary of the Russian language*. Available at: <https://www.ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=23301> (accessed: 02.07.2020). (In Russian)
- Volkova, Nadezhda N., Voloshko, Larisa B. 2007. *Professional competence of specialists: evaluation criteria*. Moscow, Poltava, Tekhservis. (In Russian)
- Zaplatina, Tat'yana S. 2018. "Legal regulation of the mutual recognition of professional qualifications by the member states of the European Union." PhD in Law thesis. Moscow.

Authors' information:

Elena I. Kosakovskaya — PhD in Law, Chief Specialist; eik71@yandex.ru
Gennady V. Khnykin — Dr. Sci. in Law, Professor; ghnikin@yandex.ru