

DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-2-104-109
УДК 331.1(045)
JEL J88

Организационно-правовые аспекты проведения независимой оценки квалификации

В.А. Лебедев,

ОНЦ «Кибернетика» ФГБОУ ВО
«РЭУ им. Г.В. Плеханова»,
Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0003-2748-6234>

Е.И. Лебедева,

ИПБ России,
Москва, Россия

<https://orcid.org/0000-0001-5197-1913>

АННОТАЦИЯ

Предмет. Практика применения Федерального закона «О независимой оценке квалификации», вступившего в силу с 1 января 2017 г.

Цель. Анализ процедуры независимой оценки квалификации работников, видов и форм независимой оценки, оценочных средств, способов подтверждения профессионального опыта в процессе квалификационного экзамена.

Методология. Исследование базируется на диалектическом подходе. При проведении исследования был использован системный метод при изучении действующего законодательства и правоприменительной практики по отраслям экономики.

Результаты. Наряду с процедурой аттестации работников в рамках самой организации, с внедрением системы независимой оценки квалификации у руководителя этой организации появляется возможность объективно оценивать квалификацию работников на соответствие стандартным требованиям. Очевидная конечная цель независимой оценки квалификации работников, которых такая процедура мотивирует на совершенствование своих профессиональных навыков, — это повышение эффективности работы организации в целом.

Выводы. Предлагается на уровне федерального закона уточнить организационно-правовую форму центра оценки квалификации, установить требования к составу участников этой организации, критерии независимости оценки квалификации; уточнить инициативы законодателя, в частности, относительно организационно-правовой формы и требований к персональному составу оценочных центров.

Ключевые слова: независимая оценка квалификации; процедура квалификационного экзамена; профессиональные стандарты; центр оценки квалификации; организационно-правовая форма

Для цитирования: Лебедев В.А., Лебедева Е.И. Организационно-правовые аспекты проведения независимой оценки квалификации // Учет. Анализ. Аудит. 2018. Т. 5. № 2. С. 104-109. DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-2-104-109

DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-2-104-109
UDK 331.1(045)
JEL J88

Organizational and Legal Aspects of Independent Assessment of Qualification

V.A. Lebedev,

ONC "Cybernetics" Russian Economic University
named after G. Plehanov,
Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0003-2748-6234>

E.I. Lebedeva,

Institute of Professional Accountants of Russia,
Moscow, Russia
<https://orcid.org/0000-0001-5197-1913>

ABSTRACT

Topic. Practical application of the Federal Law "On the independent evaluation of qualifications" in force since January 1, 2017.

Purpose. Analysis of independent assessment of qualifications of employees, types and forms of independent evaluation, assessment tools, ways of confirming professional experience during the qualifying exam.

Methodology. The research is based on dialectic approach. The system method is used to research the current legislation and law-enforcement practice in branches of economy.

Results. Along with the procedure of personnel certification within the organization, the system of qualification independent assessment provides the head of this organization with an opportunity to objectively estimate if the qualification of workers complies with to requirements set in a standard. The obvious ultimate goal of independent assessment of qualification of workers is the increase in overall performance of the whole organization. Such procedure also motivates staff to improve their professional skills.

Conclusions. The authors offer to specify a legal form of the center for qualification evaluation by a Federal Act, to establish requirements to the members of this organization and the criteria of independence of qualification assessment; to specify the legislator's initiatives, in particular, concerning a legal form and requirements to staff of the estimated centers.

Keywords: independent assessment of qualifications; procedure qualification exam; professional standards; center of the qualification assessment; organizational and legal form

For citation: Lebedev V.A., Lebedeva E.I. Organizational and Legal Aspects of Independent Assessment of Qualification. *Uchet. Analiz. Audit = Accounting. Analysis. Auditing*, 2018, vol. 5, no. 2, pp. 104-109. (In Russ.). DOI: 10.26794/2408-9303-2018-5-2-104-109

При анализе Федерального закона «О независимой оценке квалификации»¹ нами уже отмечались отдельные пробелы, которые требуют более детальной регламентации

¹ Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

[2]. В частности, это касалось: запретов на участие образовательных организаций в составе учреждений (участников) центров оценки квалификаций (ЦОК) [3]; критериев независимости в организации и проведении оценки квалификации [4]; ограничений в выборе организационно-правовых форм при создании или реорганизации оценоч-

ных центров [5]. Вместе с тем анализ уровня регулирования и средств независимой оценки квалификации создает задел для дальнейшего развития законодательства и полигон для правоприменительной практики.

В условиях рынка стремление работодателя иметь в своем штате квалифицированных работников требует оценки каждого из них с позиций, установленных профессиональными стандартами. Наряду с процедурой аттестации работников в рамках самой организации, с внедрением системы независимой оценки квалификации у руководителя этой организации появляется возможность объективно оценивать квалификацию работников на соответствие стандартным требованиям. Очевидная конечная цель независимой оценки квалификации работников, которых такая процедура мотивирует на совершенствование своих профессиональных навыков, — это повышение эффективности работы организации в целом.

С 1 января 2017 г. был узаконен регламент проведения независимой оценки квалификации, который на практике нарабатывался многие годы. Проводились научно-практические исследования организационно-правовых средств независимой оценки, в том числе по отраслям экономики [1, 6–8].

Отметим, что с самого начала образовательная деятельность по подготовке к сдаче квалификационных экзаменов была отделена от самих экзаменов; квалификационные центры проводили квалификационные экзамены; тем, кто успешно проходил профессиональные испытания, центр выдавал сертификаты. Централизованно велись и реестры аттестованных лиц. Можно в качестве примера такого оценочного центра привести «Институт профессиональных бухгалтеров и аудиторов России», изначально созданный как некоммерческая организация в форме некоммерческого партнерства².

Теперь система независимой оценки стала государственной программой: федеральным законом были установлены процедуры подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям.

² URL: <http://www.ipbr.org> (дата обращения: 20.01.2018).

Для обеспечения независимости оценки квалификаций было установлено нескольких уровней администрирования соответствующей процедуры. Такая многоуровневая система представлена в *таблице*.

Центр оценки квалификаций (ЦОК) является юридическим лицом, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет его собственных средств и других, не запрещенных законодательством Российской Федерации источников (п. 8 ст. 2 Федерального закона «О независимой оценке квалификации»)³.

Помимо федерального закона, регламентирующего такую оценку в целом, Правительством Российской Федерации были утверждены Правила проведения ЦОК независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена⁴, а Министерством труда и социального развития Российской Федерации — требования к самим центрам оценки квалификации и порядку отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий⁵.

Казалось бы, государство «подготовилось» к независимости процедуры оценки квалификации и «смело» может ее обеспечить. Однако практика таких оценочных процедур развивается, возникают новые обстоятельства, требующие регламентации.

Так, в частности, указанным выше приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении требований к центрам оценки квалификаций и Порядка отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий» установлен запрет в отношении организаций, осуществляющих независимую оценку.

³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 16.11.2016 № 1204 «Об утверждении Правил проведения центром оценки квалификаций независимой оценки квалификации в форме профессионального экзамена».

⁵ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19.12.2016 № 759н «Об утверждении требований к центрам оценки квалификаций и Порядка отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий».

Таблица / Table

Уровень администрирования	Функция
Национальный совет при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям	Консультативный орган при Президенте Российской Федерации для рассмотрения вопросов, касающихся развития квалификаций в Российской Федерации
Национальное агентство развития квалификаций (НАРК)	Обеспечение деятельности по развитию квалификаций в Российской Федерации
Советы по профессиональным квалификациям (СПК)	Организация проведения независимой оценки квалификаций по определенному виду профессиональной деятельности
Центры оценки квалификаций (ЦОК)	Непосредственное проведение процедуры независимой оценки квалификаций

В соответствии с частью 2 п. 2 данного приказа «полномочиями Центра не может быть наделено юридическое лицо, являющееся образовательной организацией и (или) в состав учредителей которого входят образовательные организации, их союзы (ассоциации, объединения)».

Такой запрет, безусловно, повышает независимость оценки, так как касается требований к виду деятельности оценочной организации. Иными словами, образовательная организация не может быть оценочным центром, даже если она не проводит обучение претендентов именно для сдачи квалификационного экзамена.

На наш взгляд, необходимо уточнить указанный запрет в отношении «образовательных организаций», коль скоро именно они исключены из числа участников системы независимой оценки квалификации.

Дело в том, что в соответствии со ст. 2 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»⁶ образовательную деятельность, т.е. деятельность по реализации образовательных программ, осуществляют *образовательные организации*, которые являются некоммерческими организациями, для которых образовательная деятельность является основным видом деятельности в соответствии с целями, ради достижения которых такая организация создана, и на основании лицензии.

Также существуют *организации, осуществляющие обучение*, т.е. осуществляющие на основании лицензии наряду с основной образовательную деятельность в качестве дополнительного вида деятельности. Кроме того, к организациям, осуществляющим образовательную деятельность, закон об образова-

нии приравнял *индивидуальных предпринимателей, осуществляющих образовательную деятельность*.

Ключевым понятием для образовательной организации и организации, осуществляющей образовательную деятельность, является деятельность по реализации образовательных программ. В связи с этим предлагается уточнить запрет в отношении образовательных организаций (т.е. некоммерческих организаций, в том числе государственных и муниципальных образовательных учреждений), распространив его на «организации, осуществляющие образовательную деятельность, в том числе образовательные организации, а также организации, осуществляющие обучение».

Только в этом случае не придется сталкиваться с возможной инициативой организаций, осуществляющих обучение, стать Центром оценки квалификации и предпринимать тщетные попытки объяснить им, что на них не может распространяться запрет «по-анalogии»: в публичных отношениях в данном случае этот принцип не применяется.

Как известно, ст. 6 Гражданского кодекса Российской Федерации, регулирующей применение гражданского законодательства по аналогии, предусмотрено, что в случаях, когда отношения прямо не урегулированы законодательством или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется гражданское законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона).

Для административных отношений, в том числе установленных регламентами проведения независимой оценки квалификации, такой подход исключен. Для того чтобы не плодить пробелы в законодательстве, необходимо прямо формулировать норму, касающуюся «организаций, осуществляю-

⁶ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации».

щих образовательную деятельность», поскольку именно «образовательная деятельность» является отличительным признаком и для образовательных организаций, и для организаций, осуществляющих обучение.

Другой момент, который, очевидно, требует более детальной регламентации — это статус экспертов ЦОК. В приложении к решению Совета по профессиональным квалификациям, который проводит отбор организаций для выполнения ими функций центров оценки квалификаций, а также наделяет их полномочиями по проведению такой оценки, в случае принятия решения о наделении организации-заявителя соответствующими полномочиями, по экспертам должны быть представлены только «ФИО» эксперта и реквизиты документов, подтверждающих его квалификацию.

Никакой другой информации в отношении эксперта документ не должен содержать.

Между тем, именно эксперт призван быть независимым — это обстоятельство лежит в основе всей процедуры проведения оценки квалификации. В противном случае, эксперт будет заинтересован в субъективном решении относительно соискателя. Необходимо полностью исключить «зависимость» экспертов, а именно, не допускать к проведению процедур оценки тех лиц, которые проводили занятия с соискателями в образовательных организациях.

Члены экспертной комиссии должны иметь квалификацию, подтвержденную Советом, которая удовлетворяет требованиям, определенным в оценочном средстве для проведения независимой оценки квалификации.

При этом, как показывает практика, *не может обеспечить независимость оценки* даже наличие в штате ЦОКа не менее двух штатных работников, участвующих в составе экспертной комиссии в проведении профессионального экзамена, что предусмотрено пп. «в» п. 3 приказа Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации «Об утверждении требований к центрам оценки

квалификаций и Порядка отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий»⁷.

Наконец, следует отметить, что вне регламента порядка проведения квалификационного экзамена остался случай неявки соискателя на этот экзамен. Предлагается уточнить эту процедуру, а именно регламентировать права соискателя, не явившегося на профессиональный экзамен по уважительной причине.

Так, если соискатель не явился на профессиональный экзамен по уважительной причине, например по временной нетрудоспособности, исполнению общественных или государственных обязанностей, вызову в суд или в других установленных ЦОК случаях, то на основании документа, подтверждающего причину отсутствия, он может быть допущен к сдаче профессионального экзамена в сроки, установленные ЦОК.

Предлагается для повышения уровня независимости оценки квалификации:

- предусмотреть, что «полномочиями Центра не может быть наделено юридическое лицо, являющееся организацией, осуществляющей образовательную деятельность, в том числе организации, осуществляющей обучение, а также образовательной организацией»;
- установить, что «эксперт, участвующий в проведении независимой оценки квалификации, не должен проводить занятия в организации, осуществляющей образовательную деятельность, в которой проходили обучение соискатели»;
- регламентировать права соискателя, не явившегося на профессиональный экзамен по уважительной причине.

⁷ Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 19.12.2016 № 759н «Об утверждении требований к центрам оценки квалификаций и Порядка отбора организаций для наделения их полномочиями по проведению независимой оценки квалификации и прекращения этих полномочий».

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гаспарян М.С., Лебедев С.А., Тельнов Ю.Ф. О взаимосвязи ФГОС и профессиональных стандартов // Статистика и Экономика. 2016. № 4. С. 16–18.
2. Лебедев В.А., Лебедева Е.И. К практике применения закона о независимой оценке квалификации // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2017. № 1. С. 66–70.

3. Лебедев В.А., Лебедева Е.И. Профстандарты в бюджетных учреждениях: распределение обязанностей // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2016. № 10. С. 59–63.
4. Лебедев В.А., Лебедева Е.И. Страсти по профстандартам: законодательство и правоприменение // Бухгалтерский учет и налогообложение в бюджетных организациях. 2016. № 9. С. 65–70.
5. Лебедев В.А. Профессиональные стандарты в России: точка невозврата пройдена // Научные исследования и разработки. Экономика фирмы. 2016. Т. 5. № 3. С. 26–31.
6. Майорова Е.А. Нематериальные ресурсы торговых организаций // Экономика. Бизнес. Банки. 2016. № 2 (15). С. 111–122.
7. Молчанов Б. О независимой оценке квалификации по существу // Экономика и жизнь (ЭЖ-Юрист). 2017. № 2. С. 22–25.
8. Корнеев Д.Г., Лебедев С.А., Овчинников П.Е., Павлова Е.В., Пустовойтов Н.Ю., Романова Е.В., Тельнов Ю.Ф. Профессиональные стандарты программиста и руководителя разработки программного обеспечения. М.: Московский университет экономики, статистики и информатики, 2015. 163 с.

REFERENCES

1. Gasparian M.S., Lebedev S.A., Telnov Yu.F. About interrelation of FGOS and professional standards. *Statistics and Economy*, 2016, no. 4, pp. 16–18.
2. Lebedev V., Lebedeva E.I. To the practical application of the law on the independent evaluation of qualification. *Accounting and Taxation in Budgetary Organizations*, 2017, no. 1, pp. 66–70. (In Russ.).
3. Lebedev V.A., Lebedeva E.I. Professional standards in budget institutions: allocation of responsibilities. *Accounting and Taxation in Budgetary Organizations*, 2016, no. 10, pp. 59–63. (In Russ.).
4. Lebedev V.A., Lebedeva E.I. Passion on professional standards: legislation and law enforcement. *Accounting and Taxation in Budgetary Organizations*, 2016, no. 9, pp. 65–70. (In Russ.).
5. Lebedev V.A. Professional Standards in Russia: Point of No Return Is Reached. *Research and development. Economics of the Firm*, 2016, vol. 3, no. 5, pp. 26–31. (In Russ.).
6. Mayorova E.A. Intangible resources of commercial enterprises. *Economy. Business. Banks*, 2016, no. 2 (15), pp. 111–122.
7. Molchanov B. About independent assessment of qualification in essence. *Economy and life (EZh-Yurist)*, 2017, no. 2, pp. 22–25.
8. Korneev D. G., Lebedev S. A., Ovchinnikov P. E., Pavlova E. V., Pustovoytov N. Yu., Romanova E. V., Telnov Yu. F. Professional standards of the programmer and head of development of the software. Scientific publication. Moscow: Moscow University of Economics, statistics and Informatics, 2015, 163 p.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Виктор Аркадьевич Лебедев — кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ОНЦ «Кибернетика», ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», Москва, Россия

lebedev.var@rea.ru

Елена Ивановна Лебедева — кандидат юридических наук, доцент кафедры права, эксперт, ИПБ России, Москва, Россия

avpra@mail.ru

ABOUT THE AUTHORS

Victor A. Lebedev — Can. Sci. (Econ.), leading scientific researcher of ONC “Cybernetics” Russian economic University after named G. Plehanov, Moscow, Russia

lebedev.var@rea.ru

Elena I. Lebedeva — Can. Sci. (Jur.), Associate Professor of law, the expert Institute of professional accountants of Russia, Moscow, Russia

avpra@mail.ru