

На правах рукописи

**Егошина Любовь Александровна**

**АТТЕСТАЦИЯ КАК СПОСОБ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ  
РАБОТНИКОВ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ  
И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ**

Специальность 12.00.05 – трудовое право;  
право социального обеспечения

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертация на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва – 2017

Диссертация выполнена в отделе законодательства о труде и социальном обеспечении федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации»

<b>Научный руководитель:</b>	<b>Чиканова Людмила Алексеевна</b> – доктор юридических наук, заведующий отделом законодательства о труде и социального обеспечения Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации
<b>Официальные оппоненты:</b>	<b>Петров Алексей Яковлевич</b> – доктор юридических наук, профессор кафедры трудового права и права социального обеспечения федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»» <b>Черных Надежда Вячеславовна</b> – кандидат юридических наук, доцент кафедры трудового права и права социального обеспечения федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина (МГЮА)»
<b>Ведущая организация:</b>	федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Уральский государственный юридический университет»

Защита состоится 27 ноября 2017 года в 16:00 на заседании диссертационного совета Д503.001.01 при Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации по адресу: 117218, г. Москва, ул. Б. Черемушкинская, 34.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на официальном сайте Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – [www.izak.ru](http://www.izak.ru)

Автореферат разослан « \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

М.А. Цирина

## Общая характеристика работы

**Актуальность темы научного исследования.** В условиях нестабильной и быстро развивающейся экономики, постоянного изменения и усложнения техники и производства, внедрением цифровой технологии, возникает необходимость в повышении требований к уровню квалификации работников, их соответствия квалификационным требованиям. Как отметил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации, состоявшемуся 4 декабря 2014 года, «самое базовое условие развития экономики – это, конечно, высокоподготовленный и квалифицированный рабочий класс»<sup>1</sup>.

Проблема определения квалификации работников занимает важное место в профессиональном отборе кадров. Ее решение зависит от множества факторов, в т.ч. состояния экономики страны, системы профессионального образования, потребностей рынка труда и др.

Как отмечается в программе социальных реформ<sup>2</sup> в Российской Федерации, одной из главных задач в сфере труда и трудовых отношений является создание экономических и социальных условий для значительного повышения результативности труда, трудовой активности, развития предприимчивости и деловой инициативы, а также внедрение надежных механизмов соблюдения организациями всех форм собственности правовых гарантий, предоставляемых работникам наемного труда. Решение этих задач может быть достигнуто путем совершенствования систем и методов руководства и управления персоналом, наиболее полного использования профессионального и творческого потенциала работников, рациональной организации их труда и повышения его эффективности, а также компетентности, дисциплины, требовательности. При этом для преодоления кризисных явлений, становления и эффективного функционирования

---

<sup>1</sup> См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина от 4 декабря 2014 года // URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47173> (дата обращения: 21.10.2016 г.).

<sup>2</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 1997 г. № 222 // Собрание законодательства РФ. 1997. № 10. Ст. 1173.

рыночного механизма требуется максимальная мобилизация резервов экономического роста, приведение в действие организационно-экономических и социально-психологических факторов, соблюдение принципов правильного подбора, расстановки и использования кадров на основе установления и соблюдения квалификационных требований к ним, четкого распределения обязанностей работников, повышения уровня их профессионализма и ответственности каждого за порученное дело.

Влияние инноваций на развитие человеческого потенциала становится ведущим механизмом, который меняет в современных условиях качество профессиональной деятельности.

В условиях экономики, основанной на знаниях, образование носит непрерывный характер и не заканчивается с принятием на работу, поскольку знания быстро устаревают, а квалификационные требования постоянно растут. В этой связи весьма актуальным представляется вопрос о согласовании необходимых компетенций работников конкретных специальностей и профессий, требующие различного уровня образования и квалификации, с существующей системой стандартизации профессиональной деятельности и образовательной подготовки.

Инструментом, который выполняет функции согласования спроса и предложения на рабочую силу через установление соответствия между системой подготовки кадров на основе образовательных стандартов и сферой их использования на основе установления профессионально-квалификационных требований, становится профессиональный стандарт.

В связи с этим обостренная конкурентная борьба на рынке труда весьма актуальна в последние годы. Выигрывает тот, кто при равных условиях признан, по итогам оценки профессионального уровня работников, наиболее квалифицированным.

Эти цели преследуют оценочные процедуры, основной которых является аттестация – один из важнейших компонентов системы управления кадрами.<sup>3</sup>

Аттестация должна способствовать обоснованной оценке деловых и личных качеств работника, вести к повышению профессионализма, деловой активности работников организаций всех организационно-правовых форм и форм собственности.<sup>4</sup>

Необходимость проведения аттестации работников предусмотрена Трудовым кодексом Российской Федерации (далее – ТК РФ) в целом ряде случаев, однако ТК РФ не содержит каких-либо норм, касающихся самого порядка проведения аттестации или хотя бы основных его принципов, что вызывает определенные трудности при ее проведении и нередко влечет за собой нарушение трудовых прав работников.

Наряду с аттестацией в настоящее время становится актуальной проблема независимой оценки квалификации работников, проводимая не работодателями, а сторонними организациями. Это вызвано, прежде всего, сложностью оценки квалификации работников непосредственно в организации в связи с усложнением трудовых функций и используемого оборудования, повышением комплексности технологических процессов.

Вместе с тем отношения, связанные с независимой оценкой квалификации работников не получили должной правовой регламентации, что вызывает определенные сложности при ее применении.

Все вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что тема работы является весьма актуальной не только в теоретическом, но и в практическом плане.

### **Степень научной разработанности темы исследования.**

---

<sup>3</sup> См.: Дудник И.Е. Аттестация: опыт усовершенствования процедуры // Справочник по управлению персоналом. 2002. № 6. С. 12.

<sup>4</sup> См.: Маталин А.С. Аттестация служащих в трудовом праве: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 4.

Вопросы правового регулирования аттестации работников исследуются учеными в правовой литературе на протяжении довольно длительного времени. Они рассматривались в основном в трудах представителей науки трудового права, а также ученых, специализирующихся в области кадрового делопроизводства, экономики труда, науки и образования, в частности, С.Ю. Головиной, М.В. Дедюевой, А.П. Жирова, Н.В. Закалюжной, О.Б. Зайцевой, З.А. Кондратьевой, А.М. Куренного, В.И. Курилова, Л.И. Лазор, А.А. Мазурова, А.С. Маталина, Х.Т. Мелешко, А.Ф. Нуртдиновой, Ю.П. Орловского, В.А. Пашиева, Ю.Н. Полетаева, А. Татарина, Г.В. Хныкина, Е.Б. Хохлова, Л.А. Чикановой и др.

Отдельные вопросы оценки квалификации находят отражение в периодической печати. Проблемам аттестации работников посвящен ряд диссертационных работ, в т.ч. Н.В. Закалюжной по теме «Организационно-правовые формы определения квалификации», 2006 г. Последняя работа, посвященная данной проблеме, была представлена Г.Г. Чочуа в 2010 году по теме «Правовые проблемы аттестации работников в условиях рынка труда», т.е. более 7 лет назад. За это время в законодательство о труде были внесены серьезные изменения, в т.ч. в части касающейся оценки квалификации работников. Предусмотрена независимая оценка квалификации, что обусловило необходимость анализа правового регулирования и практики проведения аттестации и независимой оценки квалификации в целях выявления их соотношения.

Кроме того, в Российской Федерации, начиная с 2016 года, внедряются профессиональные стандарты, что требует их осмысления с точки зрения оценки квалификации работников.

**Объект и предмет исследования.** Объектом исследования выступают общественные отношения в сфере проведения аттестации работников с целью установления соответствия их занимаемым должностям, а также проведения независимой оценки квалификации. Предметом исследования являются правовые нормы, закрепленные в нормативных правовых актах,

устанавливающие порядок проведения аттестации работников, независимой оценки квалификации, а также акты судебных органов.

**Целью** диссертационного исследования является выработка научного подхода к определению правовой сущности аттестации, без определения которой невозможно развитие законодательства в рассматриваемой сфере, выявление признаков, отличающих аттестацию от других способов определения профессионального уровня работников, в т.ч. от независимой оценки квалификации, испытательного срока, избрания по конкурсу. Анализ теоретических и практических вопросов проведения аттестации, выявление пробелов в ее правовом регулировании и разработка предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего отношения, связанные с оценкой квалификации работника и определением соответствия его квалификационным требованиям и профессиональным стандартам.

Реализация поставленных целей исследования обусловила необходимость выполнения следующих **задач**:

- проанализировать нормативно-правовые акты, регулирующие аттестацию; определить основные элементы, составляющие ее содержание и сформулировать понятие «аттестация работников»;
- на основе анализа понятий «квалификация работников», «компетентность» и «компетенция», установить их соотношение с точки зрения общего и особенного в содержании этих понятий;
- определить понятие «профессиональный стандарт», выявить соотношение требований «профессионального стандарта» с требованиями, установленными тарифно-квалификационными справочниками должностей и профессий;
- выделить основные принципы правового регулирования аттестации работников;
- уточнить круг лиц, подлежащих и не подлежащих аттестации;
- предложить классификацию видов аттестации, исходя из основной его цели;

– проанализировать практику проведения аттестации, в т.ч. судебную, и разработать предложения по совершенствованию правового регулирования аттестации;

– на основе анализа правового регулирования и практики применения независимой оценки квалификации определить ее правовую природу, отличие от аттестации, а также правовую силу решений, принимаемых по результатам независимой оценки квалификации.

**Методологическая основа исследования.** Применение диалектического метода познания способствует интеграции имеющихся знаний о понятии, содержании, видах и порядке проведения аттестации работников. В диссертационном исследовании автор опирается на современные методы познания, разработанные философской наукой и апробированные юридической практикой. Прежде всего, применены общие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция. Используются формально-логический, исторический, сравнительно-правовой и некоторые другие методы.

**Эмпирической основой исследования** послужили данные о практике применения правовых норм, а также информация об особенностях регулируемых правовых отношений, опубликованная в специальных исследованиях и сети интернет.

**Нормативной базой исследования** являются нормативно-правовые акты различных уровней системы права: Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, подзаконные акты, локальные акты работодателей.

**Теоретико-правовую основу исследования** составили труды многих представителей науки трудового права разных поколений, а также ученых, специализирующихся в области кадрового делопроизводства, экономики труда, науки и образования.

Широко исследована судебная практика. В качестве нормативно-правовой основы исследования использованы международные стандарты

труда, российские нормативно-правовые акты, а также действовавшие ранее нормативные материалы СССР и РСФСР.

Диссертантом использовались труды Н.Г. Александрова, Л.Ю. Бугрова, В.А. Глозмана, С.Ю. Головиной, М.В. Дедюевой, А.П. Жирова, Н.В. Закалюжной, О.Б. Зайцевой, С.А. Иванова, С.С. Каринского, З.А. Кондратьевой, А.М. Куренного, В.И. Курилова, Л.И. Лазор, Р.З. Лившица, А.А. Мазурова, А.С. Маталина, Х.Т. Мелешко, Ф.П. Негру, А.Ф. Нуртдиновой, Ю.П. Орловского, А.С. Пашкова, В.А. Пашиева, Ю.Н. Полетаева, А. Татарина, К.П. Уржинского, Н.С. Уржинской, Г.В. Хныкина, Е.Б. Хохлова, Л.А. Чикановой и других ученых.

**Научная новизна работы** состоит в том, что в ней определена правовая сущность аттестации, как специальной процедуры, направленной на обоснованную объективную оценку профессионально-квалификационных, деловых, личных качеств работника и установление соответствия его занимаемой должности, а также стимулирование к повышению своего профессионального уровня. В работе впервые поставлены и исследованы вопросы о соотношении аттестации и независимой оценки квалификации. Предпринята попытка определить правовую природу независимой оценки квалификации, осуществляемой специально созданными организациями. Сделан вывод о том, что отношения работодателя, работника и организации, осуществляющей независимую оценку квалификации, выходят за рамки отношений, регулируемых трудовым законодательством. По сути это отношения по оказанию услуг, предоставляемых на платной основе, которые должны регулироваться нормами гражданского права. Учитывая, что выводы независимой оценки квалификации могут оказывать влияние на возникновение и прекращение трудовых отношений, предлагается на законодательном уровне определить правовую силу решений, выносимых в результате проведения независимой оценки квалификации. В ТК РФ закрепить правило об обязательности для работодателя такой оценки в случае, если оценка производилась по его инициативе. Предложены

варианты решений, принимаемых аттестационной комиссией и органом, осуществляющим независимую оценку квалификации, их соотношение с точки зрения обязательности для работодателя.

Обосновано предложение о возможности расширения предмета трудового права за счет включения в него отношений, возникающих между работодателем и работником (лицом, ищущим работу) по поводу направления работника на независимую оценку квалификации.

**Положения, выносимые на защиту.** Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие теоретические и практические положения, выносимые на защиту:

1. На основе анализа понятий «компетенция», «компетентность» и «квалификация», применяемых в нормативно-правовых актах, регулирующих отношения, связанные с определением квалификации работников, установлено, что по своему содержанию они не совпадают. В связи с этим предлагается в правовых актах, посвященных аттестации работников, отказаться от использования таких категорий, как «компетенция» и «компетентность», поскольку, использование их при решении вопроса о соответствии работников квалификационным требованиям, наряду с понятием квалификация, может привести к беспорядку в правовой терминологии и, как следствие, нарушению трудовых прав работников.

Под квалификацией следует понимать степень овладения работником профессиональными навыками на основании полученных теоретических и практических знаний, приобретенных в результате обучения и опыта работы.

2. Введение профессиональных стандартов в качестве обязательных, наряду с тарифно-квалификационными справочниками, повлекло за собой ряд проблем, связанных с определением соответствия работников, уже состоящих в трудовых отношениях, в т.ч. прошедших аттестацию, квалификационным требованиям, содержащимся в профессиональных стандартах. В связи с этим, предлагается профессиональные стандарты

рассматривать как типовые, носящие рекомендательный характер, что даст возможность работодателям на основании этих стандартов устанавливать соответствующие требования к квалификации работников для осуществления ими трудовой функции с учетом особенностей и потребностей той ли иной сферы деятельности.

3. На основании анализа основных элементов, составляющих содержание аттестации, и научной литературы предложено следующее ее определение.

Аттестация – это процедура, направленная на обоснованную объективную оценку профессионально-квалификационных, деловых, личностных качеств работника и подтверждение (установление) соответствия его занимаемой должности, а также стимулирование работника к повышению своего профессионального уровня.

4. В качестве основного критерия классификации аттестации предложено определить ее цель, т.к. именно цель проведения аттестации предопределяет и ее периодичность, и обязательность процедуры проведения, которая в зависимости от цели аттестации может быть разной. В связи с этим от правильности выбора вида аттестации зависит правомерность принятого решения и его последствий. В зависимости от цели проведения аттестации предложено выделить: периодическую, внеочередную, повторную и разовую аттестацию.

5. Главу 31 «Общие положения» раздела IX ТК РФ «Квалификация работника, профессиональный стандарт, подготовка и дополнительное профессиональное образование» дополнить положением, определяющим понятие аттестации, ее принципы, порядок проведения и принятия решения.

Предложены варианты решений, принимаемых аттестационной комиссией, их правовую силу с точки зрения обязательности для работодателя. К таким решениям следует относить: соответствует аттестуемый работник занимаемой должности или не соответствует. Что касается рекомендаций, то они могут быть приняты аттестационной

комиссией, например, о возможности назначения на соответствующую должность, лица, не имеющего специальной подготовки или стажа работы, но обладающего достаточным практическим опытом и компетентностью, выполняющего качественно и в полном объеме возложенные на него должностные обязанности, либо о целесообразности проведения дополнительной профессиональной подготовки. Такие рекомендации должны учитываться работодателями, но он вправе принять собственное решение.

6. В целях повышения гарантий прав работников предлагается закрепить в ТК РФ правило, запрещающее проводить периодическую аттестацию в период проведения мероприятий по сокращению численности или штата работников.

7. Анализ законодательства о независимой оценке квалификации позволил выявить признаки, отличающие ее от аттестации, а также проблемы, связанные с применением ее на практике. Предпринята попытка определить правовую природу независимой оценки квалификации, осуществляемой специально созданными организациями. Сделан вывод о том, что отношения работодателя, работника и организации, осуществляющей независимую оценку квалификации, не являются трудовыми отношениями, регулируемым трудовым законодательством. По сути, это отношения по оказанию услуг, предоставляемых на платной основе, которые должны регулироваться нормами гражданского права. Учитывая, что выводы независимой оценки квалификации могут оказывать влияние на возникновение и прекращение трудовых отношений, предлагается на законодательном уровне определить правовую силу решений, выносимых в результате проведения независимой оценки квалификации. В Трудовом кодексе РФ закрепить правило об обязательности для работодателя такой оценки в случае, если оценка производилась по его инициативе.

8. Независимая оценка квалификации в настоящее время может рассматриваться как дополнительный инструмент оценки квалификации

работников, позволяющий как работнику, так и работодателю обратиться в соответствующий орган для установления квалификации работника, в том числе, в случае возникновения спора по поводу обоснованности вынесенного по результатам аттестации решения.

9. Предлагается предусмотреть возможность прохождения независимой оценки квалификации безработными гражданами, имеющими стаж работы по конкретной профессии, специальности, но не имеющих соответствующего документа об образовании (с их согласия) по направлению органа службы занятости. Это позволило бы обеспечить безработным гражданам иметь документ, подтверждающий квалификацию, что повысило бы их шанс на трудоустройство в более короткий период времени по сравнению с профессиональным обучением, предусмотренным статьей 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

#### **Теоретическая и практическая значимость исследования.**

В диссертационном исследовании были отражены теоретические положения, касающиеся выявления отличительных признаков понятий «квалификация работников», «компетенция» и «компетентность». Определено понятие аттестации, приведена классификация ее видов и отличие от других способов определения квалификации. Выявлена правовая природа отношений, возникающих в связи с прохождением независимой оценки квалификации. Практическая значимость определяется тем, что содержащиеся в нем выводы и предложения по совершенствованию правового регулирования аттестации работников могут быть использованы для оптимизации нормотворческой деятельности и правоприменительной практики, в учебном процессе, а также при подготовке учебной литературы по трудовому праву.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена в отделе законодательства о труде и социальном обеспечении Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве

Российской Федерации (далее – ИЗиСП). Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждены на заседаниях отдела законодательства о труде и социальном обеспечении, а также на секции частного права Ученого совета ИЗиСП.

Отдельные положения настоящего исследования были отражены в публикациях автора по теме диссертационного исследования, в том числе в статьях, рецензируемых научных журналах из перечня Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, в сборниках научных статей по итогам научно-практических конференций, в типовых научно-методических комплексах для педагогических работников и государственных и муниципальных служащих, в научно-практическом комментарии к статьям 48, 49 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», а также в юбилейной монографии ИЗиСП «Образовательное законодательство России: новая веха правового регулирования», подготовленной сотрудниками ИЗиСП.

### **Основное содержание работы**

**Во введении** обосновывается актуальность темы научного исследования, выявляется степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи исследования, определяются объект и предмет, методологические, эмпирические, теоретико-правовые основы, нормативная база исследования, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость результатов исследования, приводятся сведения о ее апробации и положения, выносимые на защиту.

**Первая глава «Квалификация работников: понятие и отличие от иных категорий, характеризующих профессиональный уровень работников»** включает два параграфа, в которых раскрывается содержание понятия «квалификация работника», проводится его отличие от иных

категорий, характеризующих профессиональный уровень работников, анализируется правовая основа квалификационных характеристик работ и профессий, профессиональных стандартов в различных сферах деятельности, которые рассматриваются диссертантом в качестве основы для оценки профессиональных качеств работников при проведении аттестации и независимой оценки квалификации работников.

**В первом параграфе «Понятие квалификации работников»** проведен анализ российского и международного законодательства, экономической и правовой литературы, раскрывающий содержание понятия «квалификация работников». Данный анализ позволил сделать вывод о том, что все приведенные в работе определения, так или иначе разнятся, но, по сути, исходят из одних общих критериев: наличие профессионального образования, стажа по специальности, навыков, умений, опыта работы, необходимых каждому работнику. Все эти характеристики, безусловно, составляют содержание понятия «квалификация». Однако, как представляется, само определение должно быть более емким, и сформулировано таким образом, чтобы все перечисленные элементы укладывались бы в одну формулировку. На этой основе автором сформулировано уточненное определение квалификации работников, которое приведено в основных положениях, выносимых на защиту.

Наряду с понятием квалификация при проведении аттестации используются такие категории, характеризующие профессиональный уровень работников, как компетенция и компетентность. В правовой литературе складывается представление о синонимичности указанных понятий, что создает путаницу в их значениях. С точки зрения логики и юридической техники это неправильно. В работе отмечается, что термин квалификация вряд ли целесообразно рассматривать как синоним понятию компетентность, т.к. это приведет к путанице в терминологии и, следовательно, в содержании соответствующих терминов.

Как справедливо отмечает С.Ю. Головина между термином и понятием должна быть однозначность их соответствия. Такая однозначность состоит в том, что термин должен называть только одно понятие и, наоборот, одно понятие должно выражаться только одним термином. «Нарушением этого соответствия являются омонимия (многозначность) и синонимия (определение одного понятия несколькими терминами – синонимами)»<sup>5</sup>.

Вместе с тем, другие авторы рассматривают квалификацию, компетенцию и компетентность как самостоятельные категории, характеризующие профессиональный уровень работников.

В работе выявлены основные признаки, отличающие вышеприведенные понятия друг от друга.

На основе анализа понятий «компетенция», «компетентность» и «квалификация», применяемых в нормативно-правовых актах, регулирующих отношения, связанные с определением квалификации работников, установлено, что по своему содержанию они не совпадают.

Понятие «компетенция» – это способность применять на практике, полученные знания, умения, навыки, а также соответствующий опыт. Термин «компетентность», по определению МОТ, охватывает знания, навыки и умения, применяемые и совершенствуемые в конкретных условиях. Само понятие компетентность используется в основном в экономической литературе. Предполагается, что не компетентен тот человек, который не обладает необходимым набором знаний, умений и опыта работы для решения поставленных перед ним задач в конкретной сфере деятельности.

В случае, если человек не уполномочен ни рассматривать, ни решать вопросы, относящиеся к определенной области знаний, не имеет доступа к информации, связанной с этими вопросами, считается, что все это не входит

---

<sup>5</sup> Головина С.Ю. Понятийный аппарат трудового права как терминотема / Международная научно-практическая конференция «Системный характер трудового права и права социального обеспечения» (Первые Гусовские чтения): материалы конференции. М.: Проспект. 2016. С. 121.

в его компетенцию. Но он может быть компетентен в них в силу накопленного опыта и полученного образования.

В связи с этим предлагается в правовых актах, посвященных аттестации работников, отказаться от использования таких категорий, как «компетенция» и «компетентность», поскольку, использование их при решении вопроса о соответствии работников квалификационным требованиям, наряду с понятием квалификация, может привести к смешению в правовой терминологии и, как следствие, нарушению трудовых прав работников.

**Во втором параграфе «Правовая основа квалификационных характеристик работ и профессий в различных сферах деятельности»** дается характеристика Единым тарифно-квалификационным справочникам работ и профессий рабочих, Единым квалификационным справочникам должностей руководителей, специалистов и служащих и профессиональным стандартам.

Отмечается, что до недавнего времени квалификация определялась на основании только тарифно-квалификационных справочников. Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»» были введены, наряду с указанными справочниками, профессиональные стандарты. Основная цель введения профессиональных стандартов заключалась в том, чтобы сформировать актуальную систему, заменяющую устаревшие Единые квалификационные справочники с тем, чтобы обеспечить достижение целей по достойному труду и справедливой зарплате, которые были заложены в Плане Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации на 2013 - 2018 гг. на основании поручений Президента Российской Федерации.

В настоящее время разработано более 900 профстандартов, которые применяются в отношении тех категорий работников, которые предусмотрены федеральными законами, иными нормативными правовыми

актами Российской Федерации требования к квалификации. Предполагается, что профессиональные стандарты в дальнейшем должны применяться в отношении всех работников. Однако обязательность применения профессиональных стандартов на практике вызывает серьезные трудности.

Прежде всего это касается введения профессиональных стандартов в качестве обязательных для работников, уже состоящих в трудовых отношениях, в т.ч. прошедших аттестацию. На этой основе сделан вывод о том, чтобы профессиональные стандарты необходимо рассматривать как типовые, носящие рекомендательный характер, что даст возможность работодателям на основании этих стандартов устанавливать соответствующие требования к квалификации работников для осуществления ими трудовой функции с учетом особенностей и потребностей той ли иной сферы деятельности.

**Вторая глава «Аттестация как основной способ определения квалификации работников»** состоит из трех параграфов, в которых проводится анализ нормативно-правовых актов советского и российского законодательства, посвященных вопросам аттестации работников, раскрывается само понятие аттестации, приводятся основные ее виды и отличие от схожих правовых способов оценки квалификации работников.

**В первом параграфе «Понятие и виды аттестации»** проводится анализ различных взглядов ученых о понятии аттестация. На основе анализа делается вывод о том, что в основном современные ученые-юристы в понятие и цели аттестации включают одни и те же критерии. Это: специальная процедура, способствующая совершенствованию деятельности по подбору, расстановке кадров и повышению их квалификации; оценка знаний, способностей, достижений, успехов в работе, проверка деловых и личных качеств работника; установление соответствия работника занимаемой должности или выполняемой работе. Несмотря на некоторые различия в определении понятия аттестация, все они делают акцент на

конечном ее результате, выявлении соответствия работника занимаемой им должности (выполняемой работе).

В настоящее время российское законодательство не дает легального определения «аттестация», хотя ТК РФ в ряде случаев предусматривает обязательность проведения аттестации для решения некоторых вопросов. Предусматривая обязательность проведения аттестации, ТК РФ не содержит понятия аттестации, не определяет ее задачи, принципы, процедуру проведения.

Отсутствие в ТК РФ должной правовой регламентации аттестации вызывает определенные трудности при ее проведении на практике, что нередко влечет за собой трудовые споры. На основании изучения правовой литературы и нормативно-правовых актов, посвященных аттестации работников, диссертантом предлагается следующее ее определение. *Аттестация работников – это процедура, направленная на обоснованную объективную оценку профессионально-квалификационных, деловых, личных качеств работника и установление соответствия его занимаемой должности, а также стимулирование к повышению своего профессионального уровня.*

В работе проводится сравнительная характеристика понятий «аттестация» и «оценка». Рассматриваются, высказанные учеными идеи о выделении такого института трудового права, как «Институт оценки работников». Такая идея вряд ли заслуживает внимания, поскольку не отвечает критериям, традиционно положенным в основу выделения института права. Институт права – это обособленная совокупность юридических норм, которые различаются между собой по предметному признаку регулирования, т.е. особенностям отдельных видов общественных отношений либо отдельным сторонам (элементам) какого-либо конкретного вида общественных отношений»<sup>6</sup>. К институтам трудового права относятся:

---

<sup>6</sup> Трудовое право: учеб. / под ред. О.В. Смирнова, И.О. Снигиревой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 19.

трудовой договор; рабочее время; время отдыха; оплата и нормирование труда; гарантии и компенсации; дисциплина труда; подготовка и дополнительное образование; охрана труда; материальная ответственность сторон трудового договора; социальное партнерство; контроль (надзор) за соблюдением законодательства о труде и правил по охране труда; индивидуальные трудовые споры.<sup>7</sup>

Указанные институты трудового права объективно сложились на протяжении развития и становления трудового права. Каждый институт имеет особый предмет, принципы. Другим аргументом, подтверждающим нецелесообразность введения нового института трудового права, является корреляция норм Закона об образовании и норм Трудового кодекса РФ. Положения, касающиеся оценки работников (прохождения испытания, конкурса, аттестации), носят межотраслевой характер, поэтому выделять их в институт одной отрасли нельзя.

В рамках данного параграфа был проведен анализ видов аттестации работников и предложена ее классификация в зависимости от цели, ибо цель проведения аттестации предопределяет и ее периодичность, и обязательность процедуры проведения, которая в зависимости от цели аттестации может быть разной. В отличие от сложившегося в литературе и практике представления о цели периодической аттестации – установление соответствия работника занимаемой должности, сделан вывод о том, что целью такой аттестации является подтверждение квалификации работника, ибо установление уровня квалификации определяется другими способами (конкурс, испытательный срок). Это очень важно иметь в виду, ибо от правильности выбора вида аттестации зависит правомерность принятого решения и его последствий. На основе анализа нормативно-правовых актов и правовой литературы предлагаются следующие виды аттестации в

---

<sup>7</sup> Трудовое право в 2 т. Том 1. Общая часть: учебник для бакалавриата и магистратуры / отв. ред. Ю.П. Орловский. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 37.

зависимости от цели ее проведения: периодическая, внеочередная, повторная и разовая.

**Во втором параграфе «Правовое регулирование аттестации работников»** анализируются нормативно-правовые акты, регулирующие проведение аттестации, начиная с советского периода. К числу таких актов относятся Положение от 10 апреля 1938 г. № 11 «Об аттестации начальствующего, летно-подъемного и инженерно-технического состава Гражданского воздушного флота», Положение об аттестации переменного состава учебных заведений Главного Управления гражданского воздушного флота, утвержденных приказом по ГУГВ от 13 апреля 1938 г. № 120, Положение о категориях начсостава гражданского воздушного флота, утв. Приказом по Гражданскому воздушному флоту от 1 июня 1936 г. № 951. Аттестация указанных категорий работников, как указывалось в названных актах, имела целью выявить правильность расстановки и использования кадров гражданского воздушного флота (далее – ГВФ), степень подготовленности аттестуемых к выполнению порученной им работы, а также укрепление трудовой дисциплины и усиление воспитательной работы начальствующего состава ГВФ. Эти нормативные акты довольно подробно регламентировали порядок проведения аттестации авиационного персонала.

В последнее время был принят ряд ведомственных и отраслевых нормативных актов по аттестации работников.<sup>8</sup>

На сегодняшний день единственным актом, носящим общий характер, является Постановление Совета Министров СССР от 26 июля 1973 г. № 531 «О введении аттестации руководящих, инженерно-технических работников и других специалистов предприятий и организаций промышленности,

---

<sup>8</sup> Приказ Министерства образования и науки РФ от 7 апреля 2014 г. № 276 «Об утверждении Порядка проведения аттестации педагогических работников организаций, осуществляющих образовательную деятельность»; Приказ Министерства образования и науки РФ от 27 мая 2015 г. № 538 «Об утверждении Порядка проведения аттестации работников, занимающих должности научных работников», Приказ Министерства культуры РФ от 24 июня 2016 г. № 1435 «Об утверждении Порядка проведения периодической аттестации работников библиотек» и др.

строительства, сельского хозяйства, транспорта и связи», которое, в частности, учитывается и при разработке ведомственных и локальных нормативных актов.

Множество нормативных актов об аттестации работников, не свидетельствуют, однако, о достаточном урегулировании данных отношений. Несмотря на то, что все приведенные нормативные акты имеют много общего, нельзя утверждать, что сформировалось единообразие в правовом регулировании аттестации.

Анализ рассмотренных в работе нормативных актов и практики их применения позволил выявить ряд проблем, которые должны быть решены на уровне законодательства.

В целях установления единообразия в проведении аттестации предлагается внести дополнения в ТК РФ, закрепив в нем принципы, порядок и условия проведения аттестации. В соответствии с положениями ТК РФ должно быть принято постановление Правительства Российской Федерации «О порядке проведения аттестации работников в организациях», в котором должны быть предусмотрены основные полномочия членов аттестационной комиссии, категории работников, подлежащие и не подлежащие периодической аттестации, сроки ее проведения, порядок формирования аттестационных комиссий, ее полномочия, виды принимаемых аттестационной комиссией решений. На основании этого постановления соответствующие правовые акты о порядке проведения аттестации могли бы принимать как отдельные ведомства, так и конкретные организации с учетом специфики их деятельности.

**В третьем параграфе «Отличие аттестации от схожих с ней правовых категорий»** приводится сравнительная характеристика таких правовых способов оценки квалификации работников как аттестация, испытание, избрание по конкурсу и независимая оценка квалификации.

Аттестация как способ определения квалификации имеет некоторые черты, схожие с указанными видами оценки квалификации работников.

Несмотря на то, что все они имеют целью выявлять наиболее квалифицированных работников, определять их деловые качества и профессиональные знания, соответствие установленным квалификационным требованиям к той или иной должности, перспективы профессионального роста, все указанные виды оценки квалификации представляют собой самостоятельные, не связанные друг с другом, способы определения уровня квалификации.

В правовой литературе высказано мнение о том, что в качестве способа оценки квалификации работника следует рассматривать и такой, как временный перевод на другую работу, наряду со сложившимися в трудовом праве способами оценки квалификации работника, как аналог испытательному сроку. Приведенное утверждение вызывает серьезные возражения, поскольку временный перевод и испытательный срок это две самостоятельные правовые категории, имеющие различные цели, задачи и правовые последствия, и не связанные друг с другом.

В данном разделе работы большое внимание уделено сравнительному анализу аттестации и независимой оценки квалификации, т.к. последняя является одним из нововведенных подходов к установлению квалификации работника. Независимая оценка квалификации регулируется Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» (далее – Закон № 238-ФЗ), положения которого вступили в силу 1 января 2017 года, а также пакетом нормативных актов.

Анализ законодательства о независимой оценке квалификации позволил выявить признаки, отличающие ее от аттестации, а также проблемы, связанные с применением ее на практике.

Предпринята попытка определить правовую природу независимой оценки квалификации, осуществляемой специально созданными организациями.

Как видно из содержания Закона № 238-ФЗ, независимая оценка квалификации это своего рода аттестация, но проводится она не

работодателем, как уже отмечалось, а сторонней организацией, по инициативе работодателя либо работника. Аттестация, как уже отмечалось, проводится наряду с определением профессионально-квалификационных, также деловых и личностных качеств работника. Независимая же оценка определяет лишь соответствие соискателя установленным квалификационным требованиям. Кроме того, аттестация проводится только в отношении работника, в то время как независимая оценка может проводиться, как в отношении работника, так и лица, не состоящего в трудовых отношениях.

Сделан вывод о том, что отношения работодателя, работника и организации, осуществляющей независимую оценку квалификации, не являются трудовыми отношениями, регулируемые трудовым законодательством. По сути это отношения по оказанию услуг, предоставляемых на платной основе, которые должны регулироваться нормами гражданского права.

Учитывая, что выводы независимой оценки квалификации могут оказывать влияние на возникновение и прекращение трудовых отношений, предлагается на законодательном уровне определить правовую силу решений, выносимых в результате проведения независимой оценки квалификации. В Трудовом кодексе Российской Федерации закрепить правило об обязательности для работодателя такой оценки в случае, если оценка производилась по его инициативе.

В работе сделан вывод о том, что независимая оценка квалификации в настоящее время может рассматриваться как дополнительный инструмент оценки квалификации работников, позволяющий как работнику, так и работодателю обратиться в соответствующий орган для установления квалификации работника, в том числе, в случае возникновения спора, по поводу обоснованности вынесенного по результатам аттестации решения.

Предлагается предусмотреть возможность прохождения независимой оценки квалификации безработными гражданами, имеющими стаж работы по

конкретной профессии, специальности, но не имеющих соответствующего документа об образовании (с их согласия) по направлению службы занятости. Это позволило бы обеспечить безработным гражданам иметь документ, подтверждающий квалификацию, что повысило бы их шанс на трудоустройство в более короткий период времени по сравнению с профессиональным обучением, предусмотренным статьей 23 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации».

**В третьей главе «Порядок проведения аттестации работников»,** состоящей из трех параграфов, проведено исследование нормативно-правовых актов, регламентирующих процедуру проведения аттестации, и проанализирована практика ее применения, выявлены основные проблемы, возникающие при проведении аттестации.

**В первом параграфе «Подготовка к проведению аттестации. Формирование аттестационной комиссии»** проводится анализ ведомственных и локальных нормативных актов, регламентирующих порядок проведения аттестации работников в организации. Эффективность аттестации и ее результативность во многом зависят от соблюдения порядка и условий ее проведения, установленного соответствующими нормативными актами.

На основе анализа нормативно-правовых актов, регламентирующих аттестацию, позволил выделить два основных этапа ее проведения: подготовительный и проведение аттестации как таковой с объявлением ее результатов.

Сделан вывод о нецелесообразности предлагаемого в литературе расширения круга лиц, не подлежащих аттестации, к которым отнесены работники, имеющие детей в возрасте до 14 лет. В том случае работодатель будет поставлен в сложное положение, т.к., например, в течение 14 лет не сможет проверить соответствие работника занимаемой им должности, что может неблагоприятно сказаться на выполнении работником своей трудовой функции.

Предлагается в нормативных правовых актах об аттестации закрепить правило, в соответствии с которым нарушение работодателем сроков и процедуры проведения аттестации должно влечь за собой признание аттестации неправомерной.

При проведении аттестации выявляются профессиональные деловые и личностные качества работников. Приводится их общая характеристика. Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» разъяснил, что под деловыми качествами понимается «способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли)». Предложенные Пленумом Верховного суда РФ характеристики личностных качеств работника требуют определенной корректировки и уточнения, т.к. она не в полной мере соответствует общепринятым представлениям о понимании личностных качеств человека.

**Во втором параграфе «Методы оценки квалификации работников аттестационной комиссией»** раскрываются основные методы оценки квалификации работников, которые использует аттестационная комиссия при установлении соответствия работника занимаемой должности. Такими методами являются: собеседование, тестирование, проведение практических занятий, уроков (например, для педагогических работников), самоотчет, свободной балльной оценки, ответы по билетам.

Подобное многообразие методов позволяет работодателям при проведении аттестации подобрать такой метод оценки, который будет наиболее полно отражать цели, стоящие перед определенным видом оценки. В настоящее время на практике часто встречаются совмещенные методы проведения аттестации: тестирование и собеседование, практические занятия

и собеседование, и др.

*На основе проведенного анализа был сделан вывод о том, что в настоящее время единого метода оценки работников, который подходил бы для всех организаций, не может быть, ибо в каждом конкретном случае он выбирается исходя из характера деятельности организации, категории работников, подлежащих аттестации, и имеющихся в организации технических и иных возможностей.*

**В третьем параграфе «Решение аттестационной комиссии и ее правовые последствия»** рассматривается завершающий этап проведения аттестации, на котором выносится решение аттестационной комиссией, анализируется судебная практика, связанная с нарушением порядка проведения аттестации и неправомерным вынесением решения.

В судебной практике имеется немало решений, принятым по спорам об увольнении по основанию п. 3 ч. 1 ст. 81 ТК РФ. Такие решения принимались как в пользу работников, так и в пользу работодателей. Так как порядок проведения аттестации большей частью регулируется локальными нормативными актами, в обязанности суда входило объективное исследование и применение этих актов с учетом общих принципов права.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о необходимости закрепить правило, в соответствии с которым обязательными для работодателя могут быть только два решения: *соответствует аттестуемый работник занимаемой должности или не соответствует. Что касается рекомендаций, то они могут быть приняты аттестационной комиссией, например, о возможности назначения на соответствующую должность, лица, не имеющего специальной подготовки или стажа работы, но обладающего достаточным практическим опытом и компетентностью, выполняющего качественно и в полном объеме возложенные на него должностные обязанности, либо о целесообразности проведения дополнительной профессиональной подготовки. Но такие рекомендации для*

*работодателя не должны являться обязательными. Он может учесть их, но вправе принять собственное решение*

**В заключении** сформулированы основные выводы научного исследования и предложения по совершенствованию трудового законодательства.

### **Основные положения диссертационного исследования, опубликованные автором**

По теме диссертационного исследования автором опубликованы статьи в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертации:

1. Егошина Л.А. Аттестация как способ оценки квалификации педагогических работников: проблемы правового регулирования // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 64–72. (0,7 п.л.).

2. Егошина Л.А. Правовые вопросы аттестации работников // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 91–98. (0,65 п.л.).

3. Егошина Л.А. Независимая оценка квалификации: понятие и отличие от аттестации работников // Черные дыры в Российском законодательстве. 2017. № 4. С. 65-67 (0,5 п.л.).

### **Работы, опубликованные в других изданиях:**

4. Егошина Л.А. Тема 9. «Аттестация педагогических работников» // «Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации»: типовой научно-методический комплекс для педагогических работников. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения

при Правительстве РФ, Министерство образования и науки РФ. 2015. С. 138-148. (0,6 п.л.).

5. Егошина Л.А. Тема 9. «Аттестация педагогических работников» // «Правовое регулирование сферы образования в Российской Федерации»: типовой научно-методический комплекс для государственных и муниципальных служащих. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, Министерство образования и науки РФ. 2015. С. 137-147. (0,6 п.л.).

6. Егошина Л.А. Параграф 5 «Аттестация педагогических работников как элемент механизма повышения качества образования» в юбилейной монографии Института «Образовательное законодательство России: новая веха правового регулирования» // отв. ред. Н.В. Путило, Н.С. Волкова; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: ИД Юриспруденция, 2015. С. 143-158. (0,85 п.л.).

7. Егошина Л.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. / под общ.ред. А.А. Кирилловых. – М.: Деловой двор, 2016. Ст. 48-49. (1 п.л.).

8. Егошина Л.А. Аттестация как способ оценки квалификации отдельных категорий работников // Особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников: сборник работ студентов и молодых ученых. Под ред. Е.С. Герасимовой, А.Я. Петрова. – М.: 2016. С. 17–25. (0,5 п.л.).

9. Егошина Л.А. «Правовые способы определения квалификации работников». Материалы Международной научно-практической конференции «Трудовое право, право социального обеспечения и рыночная экономика: проблемы взаимодействия» (Вторые Гусовские чтения). – М.: Проспект, 2017. С. 226–230. (0,35 п.л.).