

ПРОФЕССИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПЕРЕПОДГОТОВКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

PROFESSIONAL AND LEGAL ANALYSIS OF THE MODERN SYSTEM OF PROFESSIONAL RETRAINING IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND SOLUTIONS

МОРГУНОВА Наталья Викторовна,

кандидат юридических наук, доцент, доцент Высшей школы теории и истории государства и права.

680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 136.

E-mail: morgonv@mail.ru;

КАРНАУХОВ Вадим Константинович,

магистрант, Тихоокеанский государственный университет.

680042, Россия, г. Хабаровск, ул. Тихоокеанская, д. 136.

E-mail: bisnessintellekt@yandex.ru;

MORGUNOVA Natalia Viktorovna,

Associate Professor, Candidate in Law, Associate Professor of the Higher School of Theory and History of State and Law.

680042, Khabarovsk, st. Pacific, 136.

E-mail: morgonv@mail.ru;

KARNAUKHOV Vadim Konstantinovich,

master's student Pacific State University.

680042, Khabarovsk, st. Pacific, 136.

E-mail: bisnessintellekt@yandex.ru

Краткая аннотация: Актуальность данной темы обусловлена качеством подготовки специалистов, что имеет существенное значение. В настоящей статье исследуется современное правовое регулирование профессиональной переподготовки в рамках дополнительного профессионального образования и проблемы, связанные с ним, статистические данные характеризующие определенные процессы как в сфере дополнительного образования в России, так и непосредственно связанного с профессиональной переподготовкой лиц, которые решили сменить свою профессию или род деятельности, и с какими правовыми проблемами могут столкнуться общество, человек, и государство в целом, в случае если существующее правовое регулирование не будет изменено. В данной статье будет дана попытка внести предложения по совершенствованию правового регулирования в указанной сфере.

Abstract: The relevance of this topic is due to the quality of training of specialists, which is of significant importance. This article examines the modern legal regulation of professional retraining within the framework of additional professional education and the problems associated with it, statistical data characterizing certain processes both in the field of additional education in Russia and directly related to the professional retraining of individuals who have decided to change their professions or occupation, and what legal problems may face society, a person, and the state as a whole, if the existing legal regulation is not changed. This article will attempt to make proposals for improving legal regulation in this area.

Ключевые слова: профессиональная переподготовка, дополнительное профессиональное образование, курсы, магистратура, бакалавриат, специалитет, среднее профессиональное образование, профессиональные стандарты.

Keywords: professional retraining, additional professional education, courses, master's degree, bachelor's degree, specialty, secondary vocational education, professional standards.

Для цитирования: Моргунова Н.В., Карнаухов В.К. Профессионально-правовой анализ современной системы профессиональной переподготовки в Российской Федерации: проблемы и пути решения // Право и государство: теория и практика. 2025. № 5. С. 192-195. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2025_5_192.

For citation: Morgunova N.V., Karnaukhov V.K. Professional and legal analysis of the modern system of professional retraining in the Russian Federation: problems and solutions // Law and state: theory and practice. 2025. No. 5. pp. 192-195. http://doi.org/10.47643/1815-1337_2025_5_192.

Статья поступила в редакцию: 05.05.2025

В современных реалиях бывает недостаточным наличия среднего профессионального образования (далее - СПО) или высшего профессионального образования (далее ВПО) и по прошествии времени необходимо обновить свои знания, скорректировать и подтвердить уровень компетенций.

Часто происходит так, что человеку приходится менять квалификацию или направление деятельности, что также требует профессиональной подготовки. Получать второе образование уровня СПО или ВПО часто затруднительно, занимает много времени, средств и лишает экономику части трудовых ресурсов, что неоправданно. В данном случае, исходя из положений действующего законодательства, сменить род деятельности или профессию помогает такая форма дополнительного образования, как профессиональная переподготовка.

Подобная форма активно реализуется различными организациями в России на основании выданных региональными органами власти лицензий на образовательную деятельность по программам дополнительного профессионального образования, и последнее время популярность данной формы растет, особенно с активным и повсеместным внедрением дистанционных образовательных технологий.

Рассмотрим данную форму с двух точек зрения, правовой и профессиональной.

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (ред. от 28.02.2025) (далее по тексту ФЗ №273) в ч. 11 ст. 60 отдельно определяет, что квалификация, указываемая в документе о квалификации, дает его обладателю право заниматься определенной профессиональной деятельностью или выполнять конкретные трудовые функции, для которых в установленном законодательством Российской Федерации порядке определены обязательные требования к наличию квалификации по результатам ДПО или профессионального обучения, если иное не установлено законодательством Российской Федерации [1].

Слушатели успешно освоившие программы профессиональной переподготовки ДПО, с учетом системного толкования статуса диплома

о профессиональной переподготовке, и требования к уровню образования, указываемые во многих утвержденных и действующих федеральных профессиональных стандартах (далее по тексту ФПС) наделяют правом лиц с непрофильным СПО и ВПО образованием, осуществлять работу по квалификации или виду профессиональной деятельности указанной в дипломе о профессиональной переподготовке.

Приведем в качестве примера некоторые ФПС:

1. Психолог в социальной сфере (рег. № 12, код 03.008 утв. приказом мин. труда и соц. защиты РФ от 14 сентября 2023 г. № 716н 01.09.2024 г.) [4]:

- согласно указанному ФПС, при наличии непрофильного высшего образования – бакалавриат и дополнительного профессионального образования - программы профессиональной переподготовки по профилю деятельности можно работать по должностям клинического, практического, социального и просто психолога;

2. Специалист в области инженерно-геодезических изысканий для градостроительной деятельности (рег. № 809 код 10.002 утв. приказом Мин. труда и соц. защиты РФ от 21 октября 2021 г. № 746н 01.03.2022 г.) [3]:

- согласно указанному ФПС, при аналогичных документах, можно не имея профильного высшего образования и имея курсы переподготовки можно работать главным геодезистом, главным инженером, главным специалистом.

По видам и направлениям профессиональной деятельности, в отношении которых типовые программы профессиональной переподготовки не подлежат разработке и утверждению уполномоченными органами, такие программы разрабатываются самостоятельно организацией, которая оказывает услуги в области ДПО и имеет соответствующую общую лицензию на деятельность в области ДПО (ч.6 ст. 76 ФЗ № 273) [1].

Указанные в качестве примера профессии, в соответствующие ограничения закона не входят, как и многие другие, а соответственно с учетом имеющихся предложений на рынке образовательных услуг, в первую очередь онлайн обучения, переподготовку можно пройти по всем этим профессиям, не выходя из дома, и получить долгожданный документ по почте.

Напомним, что организации ДПО при разработке соответствующих программ профессиональной переподготовки ограничены минимальным порогом часов – не менее 250 часов [2], контроль, экспертизу за такими программами, а особенно за порядком прохождения промежуточных и итоговых испытаний никто не осуществляет, кроме самой организации.

Но кто в данном случае даст гарантии, если, к примеру, человек придет на прием к психологу, который прошел обучение по указанной схеме, получит квалифицированную помощь, или например, при строительстве объектов капитального строительства, таких как многоквартирные дома, гидротехнические сооружения и пр., геодезию, организацию и сопровождение строительства будет вести бывший учитель или психолог, который всего на всего прошел курсы переподготовки не менее 250 часов, в то время как по таким профессиям люди проходят обучение годами и получают уровень образования?

Ответ лежит на поверхности – гарантий нет и получить полноценную профессию таким путем, за такие короткие сроки, без наработки в процессе обучения реальных практических навыков и отработки умений, которые полностью отсутствуют при электронном и дистанционном обучении невозможно. Это крайне опасная тенденция, и государство и общество рискуют получить в ближайшую перспективу армию «псевдоспециалистов».

С правовой точки зрения, в законодательстве создана опасная лазейка, которая позволяет формально получать право лицами, с документами о переподготовке крайне сомнительного качества, трудоустроиться на ответственные должности или вести определенную профессиональную деятельность.

Данная проблема есть, она опасна и глобальна, о чем свидетельствуют и последние активные действия уполномоченных органов и изменения в законодательстве по вопросам переподготовки в области здравоохранения, транспортной безопасности и т.п. (см. редакции изменений ч. 7 ст. 76 ФЗ № 273) [1].

Вместе с тем, остается огромный пласт сфер деятельности, который никак в этой части не отрегулирован.

При этом, затрагиваются и другие правовые аспекты данной проблематики, вытекающие из неё, такие как защита прав потребителей, оказание услуг отвечающие качеству и безопасности, затрагивается граница «узаконенного обмана», так как в реальности имея на руках документы полученные фактически по результатам некоего теста онлайн, нет гарантий, что данное лицо может оказать такие услуги и произвести работы с реальным качеством, о чем реальный потребитель знать не может, в виду чего будет введен в заблуждение.

Данная ситуация создает огромную почву для потенциальных мошенников, и требует пристального внимания со стороны государства, ведь можно получив, к примеру, документ о переподготовке и с получением квалификации психолога, оказывать вполне законно соответствующие услуги, но на самом деле таких услуг ни один человек получит не сможет, но вот доказать качество этих услуг сложно.

С другой стороны, если посмотреть на это с точки зрения потенциального обучающегося, который ищет возможность переподготовки, то он также может стать жертвой некачественной услуги. Так, в настоящее время в сети интернет есть огромное кол-во предложений о получении документа по результатам прохождения программ профессиональной переподготовки, за достаточно небольшие деньги, не выходя из дома. Безусловно есть добросовестные организации, но есть и недобросовестные, основная цель которых получение денег, и качество их не волнует.

Качество дополнительного профессионального образования, это вообще основная тема и проблематика, которая подымается в российской научной среде.

Для понимания глубины происходящих процессов в области профессионального образования и профессиональной переподготовки необходимо безусловно обратиться к статистике.

Так согласно статистической отчетности публикуемой Минобрнауки РФ и Минпросвещения РФ, том числе виден рост в размере 49% в

2023 г. (3 133 984 учащихся) по отношению к 2014 г. (2 103 125 учащихся) востребованности среднего профессионального образования, а также рост в размере более 183 % по отношению к 2014 г. (206 759 учащихся) востребованности программ магистратуры (в 2023 г. 585 406 учащихся), с одновременным падением популярности программ специалитета который в 2023 г. (873 361 учащихся) упал по сравнению к 2014 г. (2 362 781 учащихся) на 63,4%. Программы бакалавриата особо не изменились и составили минус 2,36 % в 2023 г. (2 909 678 учащихся) по отношению в 2014 г. (2 980 107 учащихся) [5-6].

С учетом чего, можно сделать определенный вывод, что специалитет во многом не пользуется спросом у студентов. Спросом пользуются программы с ускоренными формами по времени. Как видно, количество студентов бакалавриата и специалитета в 2014 году превышали 2 млн. студентов каждая, в том время как в 2023 году, программы бакалавриата остались в тех же границах, в то время как программы специалитета опустились ниже 1 млн. студентов, большая часть из которых ушла в программы СПО. Остальное уменьшение конечно вызвано так называемыми «демографическими ямами». Тем не менее тенденция на падения престижа высшего образования в пользу СПО видна.

Вместе с тем, непонятным остается ситуация с магистратурой, так как она вопреки всему показывает существенный рост. К сожалению, глубоких общероссийских исследований по данному вопросу нет. Есть отдельные исследования локального характера, но и по ним можно сделать определенный вывод. Так, к примеру, совместное исследование, проведенное в 2021 году МГТУ им. Баумана, МАИ и МФТИ при участии швейцарской компании по аэрокосмическим технологиям Destinус (партнер МФТИ по организации обучения в магистратуре по аэроинженерии), показало, что 39,3% молодых людей хотели бы сменить специальность при поступлении в магистратуру. В исследовании участвовали 2500 респондентов – студенты 1–4-го курсов (57,8% респондентов), молодые люди, которые окончили бакалавриат (29,2%), а также обучающиеся в магистратуре или уже её окончившие (13%). [7]

Таким образом, можно сделать вывод, что не менее 40 % студентов, поступающих на программы магистратуры, поступают с целью смены профессии. Но почему они выбирают именно магистратуру, а не профессиональную переподготовку или бакалавриат, ведь магистратура в определенной степени сложнее, так как её уклон - научно-исследовательская работа? Тут можно сделать предположение, что магистратура позволяющая получить иную профессию, независимо от первой профессии, полученной по первому высшему образованию, имеющая короткие сроки обучения очно (2 года) и заочно (2,5 года), является наиболее привлекательной, надежной в плане ясности юридического статуса как самого образования, так и документа выдаваемого по результатам обучения об образовании и квалификации, а также что данный документ является документов о высшем образовании. Что является явным преимуществом перед программой профессиональной переподготовки в рамках ДПО.

Следовательно, магистратуру, минимум около 40 % учащихся, видят в качестве фундаментальной формы, позволяющей юридически гарантированно сменить профессию, и предпочитают ее профессиональной переподготовке.

Теперь рассмотрим статистику о слушателях по программам ДПО и имеющими определенный уровень среднего или высшего профессионального образования. Данные статистики показывают рост слушателей по программам переподготовки, в особенности такой рост наблюдается среди лиц, имеющих высшее профессиональное образование, которое по сравнению с 2014 г. (181931 слушателей) выросло в 2023 г. (408952 слушателя) на 224,78%, в то время как количество лиц с СПО в 2023 г. (163 753 слушателей) практически не изменилось по сравнению с 2014 г. (169 108 слушателей) [5].

Чем же обусловлен данный рост слушателей программ проф. переподготовки ДПО с уровнем высшего образования, в то время как рост студентов по программам бакалавриата особо не изменился, а по программам специалитета существенно упал?

Статистические данные также показывают, что по программам профессиональной переподготовки электронная и дистанционная форма обучения выросла в 2023 г. (577 632 слушателя) на 617% по отношению к 2014 г. (80 556 слушателей) (в том числе лица осваивающие данные программы одновременно с получением СПО или ВО), при этом из них с применением исключительно электронного обучения в 2023 г. 298 140 чел., в то время как в 2016 г. таких было 50 141 чел [5].

Таким образом, можно со значительной уверенностью сделать вывод, что рост обусловлен в основном за счет развития электронного и дистанционного обучения.

Необходимо также обратить внимание и на рост числа организаций ДПО. Согласно статистической информации, в России с 2014 г. (4 091 шт.) кол-во организаций ДПО выросло на 77,23% в 2023 г. (7050 шт.), причем рост ежегодный. Основной прирост наблюдается в основном за счет «иных организаций», рост 561% (1025 в 2023 г.), организаций ДПО, рост 173% (2479 в 2023 г.) и проф. организаций, рост 32% (2223 в 2023 г.). При этом, кол-во образовательных организаций высшего образования, оказывающих услуги ДПО, упало на 11,79 % (1115 в 2023 г.). Упало и общее кол-во общественных аккредитаций [5].

Таким образом, рост количества организаций ДПО в России на 2023 г. с 2014 г. произошел преимущественно за счет организаций не входящих в организации СПО и ВПО. Как привило это частные формы образовательных организации, сайты и платформы которых, предлагают огромное количество программ переподготовки, практически по всем профессиям, которые каждый может в огромном количестве найти в сети «Интернет».

Безусловно система ДПО являющаяся неотъемлемой частью системы непрерывного образования, способствующая сохранять и повышать уровень профессионализма, знаний, умений и навыков должна развиваться в России и поддерживаться государством. Вместе с тем, система ДПО, существующая сегодня, фактически, в большинстве своем, свела к формализму получение такого вида образования, уведя его в преимущественно дистанционный и электронный формат обучения, чему способствовало непродуманное правовое регулирование данной области образования.

Дополнительное образование в части профессиональной переподготовки должно быть однозначно пересмотрено, как с точки зрения его правового положения, так и статуса документов, выдаваемых по результатам освоения соответствующих программ.

С целью приведения структуры профессионального образования в Российской Федерации в соответствие требованиям современных условий, исключения нормативных противоречий и пробелов в нормативном регулировании, в том числе ДПО необходимо:

1. Разделить юридические понятия профессиональной переподготовки, с общего на конкретизированный, а именно:

- установить профессиональную переподготовку в рамках ДПО только по направлениям или группам однородных специальностей указанных в дипломах СПО и ВПО (например, специалист имеющий диплом бакалавра по направлению 40.03.01 «Юриспруденция», профиль общеправовой, смог бы проходить профессиональную переподготовку по программам ДПО по направлениям связанным только с юриспруденцией, что расширяла бы его профессиональный уровень и давало право на занятие новым видом профессиональной деятельности, но в рамках укрупненных специальностей (направлений)) с правом осуществлять деятельность по новым направлениям специальности (например бакалавру с общеправовым профилем, стать юристом-экспертом в области семейного права или уголовного права, и соответственно дало бы возможность работать в этих направлениях на более высоком уровне, например для занятия старших, ведущих, главных или начальствующих должностей);

- установить профессиональную переподготовку в рамках дополнительного профессионального образования по направлениям или группам не по направлению или специальности указанных в соответствующих дипломах СПО или ВО (например, специалист имеющий диплом бакалавра направление 40.03.01 «Юриспруденция», профиль общеправовой, мог бы проходить профессиональную переподготовку по любым желающим направлениям, не связанным с юриспруденцией, к примеру в сфере экономики, для получения новых навыков или удовлетворении своих потребностей в новых знаниях из других областей, но без права осуществлять деятельность в сферах по пройденным программам профессиональной переподготовки).

2. В действующем законе об образовании юридически разделить режим профессиональной подготовки для СПО и ВО, установив базовые (минимальные) критерии для каждого уровня имеющегося у слушателя образования.

3. Предусмотреть обязательность одновременной разработки, согласованности и утверждения, последующего изменения профессиональных стандартов и типовых образовательных программ профессиональной переподготовки, с обязательным учетом и соответствием действующих федеральных образовательных стандартов в СПО и ВО, в тех случаях, где документ о профессиональной переподготовке дает право на осуществление нового направления или вида профессиональной деятельности в рамках укрупненных направлений или специальностей указанных в основном дипломе соответствующего уровня.

4. Предусмотреть в действующем законе базовые требования и механизм, позволяющий привести к единой системе контроль и надзор за качеством образовательного процесса, особенно при использовании исключительно электронных и дистанционных форм образования в ДПО.

5. Разработать и предусмотреть в действующем законе отдельную правовую систему регулирования и положения, позволяющая за короткий, по сравнению с получением первого СПО и ВПО, срок полного переобучения для смены базовой профессии, с получением соответствующего документа об образовании и квалификации, которые приравнивались к соответствующим документам об СПО и ВПО, либо являлись неотъемлемыми частями дипломов полученных при получении соответствующего уровня СПО и ВПО впервые.

Указанные переосмысления и изменения позволят разрешить правовые неопределенности созданные ФЗ № 273 в части возможной смены профессии, расширят, укрепят качество ДПО, не позволят подменять СПО и ВПО, путем издания подзаконных нормативных актов (ПРОФ-СТАНДАРТОВ), документом о профессиональной переподготовке, которое имеет место быть при наличии непрофильного диплома СПО и ВПО, перестанут понижать престиж СПО и ВПО, позволят повысить качество и практическую направленность образования, не сводя всё к получения теоретических знаний, без реальных навыков и умений.

Список литературы:

1. Об образовании в Российской Федерации : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 28.02.2025) // СЗ РФ. 2012, N 53 (ч. 1), ст. 7598 ; Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102162745> (дата обращения 30.03.2025).
2. Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам // Приказ Минобрнауки России от 01.07.2013 N 499 (ред. от 15.11.2013) // РГ N 190, 28.08.2013;
3. Об утверждении профессионального стандарта "Специалист в области инженерно-геодезических изысканий для градостроительной деятельности" // Приказ Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 21.10.2021 № 746н ; Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111230031> (дата обращения 30.03.2025);
4. Об утверждении профессионального стандарта "Психолог в социальной сфере" : Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 14.09.2023 № 716н ; Офиц. интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202310190011> (дата обращения 30.03.2025).
5. Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, программам специалитета, программам магистратуры по форме ВПО-1. <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/> (дата обращения 30.03.2025 г.);
6. Сведения об образовательной организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам среднего профессионального образования по форме СПО-1. https://edu.gov.ru/activity/statistics/secondary_prof_edu (дата обращения 30.03.2025 г.)
7. Мартынов, В. Г. Проектирование системы расширенного воспроизводства кадров для ТЭК в контексте очередного реформирования инженерного образования / В. Г. Мартынов, О. В. Будзинская, В. С. Шейнбаум // Уровень жизни населения регионов России. – 2024. – Т. 20, № 2. – С. 243-257. – DOI 10.52180/1999-9836_2024_20_2_8_243_257.

References:

1. On education in the Russian Federation: federal law of 29.12.2012 No. 273-FZ (as amended on 28.02.2025) // SZ RF. 2012, N 53 (part 1), art. 7598; Official Internet portal of legal information [Electronic resource]. – Access mode: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102162745> (date of access 30.03.2025).
2. On approval of the Procedure for organizing and implementing educational activities for additional professional programs // Order of the Ministry of Education and Science of Russia dated 01.07.2013 N 499 (as amended on 15.11.2013) // RG N 190, 28.08.2013;
3. On approval of the professional standard "Specialist in the field of engineering and geodetic surveys for urban planning activities" // Order of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation dated October 21, 2021 No. 746n; Official Internet portal of legal information [Electronic resource]. - Access mode: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111230031> (date of access 03/30/2025);
4. On approval of the professional standard "Psychologist in the social sphere": Order of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation dated September 14, 2023 No. 716n; Official Internet portal of legal information [Electronic resource]. - Access mode: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202310190011> (date of access March 30, 2025).
5. Information about the organization carrying out educational activities in higher education programs - bachelor's programs, specialist programs, master's programs according to the VPO-1 form. <https://minobrnauki.gov.ru/action/stat/highed/> (date of access March 30, 2025);
6. Information about the educational organization carrying out educational activities in secondary vocational education programs according to the SPO-1 form. https://edu.gov.ru/activity/statistics/secondary_prof_edu (date of access 30.03.2025)
7. Martynov, V. G. Design of a System of Expanded Reproduction of Personnel for the Fuel and Energy Complex in the Context of the Next Reform of Engineering Education / V. G. Martynov, O. V. Budzinskaya, V. S. Sheinbaum // Standard of Living of the Population of the Regions of Russia. - 2024. - Vol. 20, No. 2. - P. 243-257. - DOI 10.52180/1999-9836_2024_20_2_8_243_257.