

*Пыжова Елена Анатольевна, помощник проректора по учебной и научно-методической работе ФГБОУ «Российская академия менеджмента в животноводстве», канд. биол. наук, доцент, Московская область, г. о. Подольск, пос. Быково, студентка магистратуры РАНХиГС, г. Москва*

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО  
ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В РОССИИ  
(НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА)**

**Аннотация:** В статье рассмотрены правовые основы государственного управления системой дополнительного профессионального образования в России. Проанализированы требования законодателя к содержанию дополнительных профессиональных программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки. Определен ряд проблем правового регулирования дополнительного профессионального образования на примере системы подготовки кадров в сфере сельского хозяйства.

**Ключевые слова:** дополнительное профессиональное образование, повышение квалификации, профессиональная переподготовка, профессиональный стандарт, сельское хозяйство, кадры АПК.

**Annotation:** The article considers the legal foundations of the state administration of the system of additional professional education in Russia. The requirements of the legislator to the content of additional professional training programs and professional retraining are analyzed. The number of problems of legal regulation of additional vocational education are identified on the example of the system of personnel training in the field of agriculture.

**Keywords:** additional professional education, advanced training, professional retraining, professional standard, agriculture, personnel of the agricultural complex.

Образование, подготовка кадров и непрерывное обучение носят основополагающий характер, являясь одним из инструментов обеспечения интересов граждан, предприятий, экономики и общества в целом, способствуют развитию личности и искоренению бедности, социальной интеграции и устойчивому экономическому росту [7].

В Российской Федерации сегодня образование подразделяется на общее, профессиональное, дополнительное и профессиональное обучение, обеспечивающие возможность реализации права на образование в течение всей жизни (непрерывное образование) [2]. Дополнительное профессиональное образование является одним из подвидов дополнительного [2].

Дополнительное профессиональное образование – это самостоятельная, полноценная и гибкая подсистема непрерывного образования. Сегодня она является его ключевым элементом, обеспечивающим поддержание и обновление профессиональных навыков и умений на протяжении всей жизни, подготовку квалифицированного и востребованного специалиста, и, в конечном итоге, формирование человеческого капитала страны.

Законом установлено, что дополнительное профессиональное образование направлено на удовлетворение образовательных и профессиональных потребностей, профессиональное развитие человека, обеспечение соответствия его квалификации меняющимся условиям профессиональной деятельности и социальной среды, и реализуется посредством дополнительных профессиональных программ двух видов: повышения квалификации и профессиональной переподготовки [2; 6]. Первая направлена на совершенствование или получение новой компетенции, необходимой для профессиональной деятельности, и (или) повышение профессионального уровня в рамках имеющейся квалификации, вторая – на получение компетенции, необходимой для выполнения нового вида профессиональной деятельности, приобретение новой квалификации [2; 6].

В соответствии с требованиями законодателя, при определении

содержания дополнительных профессиональных программ необходимо учитывать профессиональные стандарты, квалификационные требования из квалификационных справочников по соответствующим должностям, профессиям и специальностям или квалификационные требования, которые устанавливаются нормативными правовыми актами о государственной службе [2; 6]. А программы профессиональной переподготовки еще и разрабатываются на основании требований соответствующих федеральных государственных образовательных стандартов среднего профессионального и высшего образования к результатам освоения образовательных программ [2; 6].

Необходимость учитывать требования профессиональных стандартов и справочников должностей неслучайно закреплена в нормативных актах – ведь это необходимое условие, обеспечивающее готовность обучающихся после освоения дополнительных профессиональных программ к выполнению того или иного вида профессиональной деятельности.

В отечественном законодательстве понятие «профессиональный стандарт» дано в Трудовом Кодексе Российской Федерации в статье 195.1 и определено как характеристика квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности, в том числе выполнения определенной трудовой функции [1].

Профессиональный стандарт содержит перечень требований к знаниям и умениям работников, основанным на актуальных требованиях рынка труда и необходимых для выполнения трудовых функций [10]. Задача государства состоит в ведении перечня востребованных и перспективных профессий и требований к ним. Единый квалификационный справочник содержит квалификационные характеристики, включающие должностные обязанности и требования к уровню знаний и квалификации руководителей, специалистов и служащих.

Системообразующим нормативным правовым актом в системе российского образования, и дополнительного профессионального образования в частности, является федеральный закон «Об образовании в Российской

Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, который устанавливает правовые, организационные и экономические основы образования, основные принципы государственной политики в сфере образования, общие правила функционирования системы образования и осуществления образовательной деятельности, определяет правовое положение участников отношений в сфере образования, определяет и разграничивает компетенцию и ответственность между всеми уровнями публичной власти, а также правовое регулирование отношений в данной сфере [2]. Все прочие правовые нормы в сфере образования должны соответствовать данному федеральному закону [2].

Дополнительному профессиональному образованию в указанном федеральном законе отведена одна статья 76 «Дополнительное профессиональное образование», которая определяет его цели, задачи, содержание, порядок разработки дополнительных профессиональных программ и обучения, требования к лицам, которые допускаются к освоению этих программ, формы и сроки обучения, а также виды документов о квалификации, выдаваемые после успешного освоения программы и прохождения итоговой аттестации.

К освоению программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации допускаются лица, уже имеющие или только получающие среднее профессиональное или высшее образование.

Так как дополнительное профессиональное образование неразрывно связано и с профессиональной деятельностью, в Трудовом кодексе Российской Федерации этому вопросу уделено отдельное внимание: Раздел IX «Квалификация работника, профессиональный стандарт, подготовка и дополнительное профессиональное образование работников», а подготовка и дополнительное профессиональное образование определено как одно из основных прав работника [1].

Отношения по подготовке и дополнительному профессиональному образованию не случайно входят в предмет трудового права, поскольку их регулирование позволяет обеспечить баланс потребностей и интересов обеих

сторон трудового отношения [8].

В Трудовом кодексе закреплено, что в случаях, предусмотренных федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, работодатель обязан проводить дополнительное профессиональное образование работников, если это является условием выполнения работниками определенных видов деятельности. Так, в статье 47 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» право на дополнительное профессиональное образование по профилю педагогической деятельности не реже чем один раз в три года отнесено к трудовым правам и социальным гарантиям педагогических работников, а систематическое повышение профессионального уровня – одна из его обязанностей [2].

Трудовой Кодекс определяет права и обязанности работодателя и работника по дополнительному профессиональному образованию, их необходимость, условия и порядок (ст. 196-197) [1]. В статье 196 установлено, что необходимость в дополнительном профессиональном образовании работников определяет работодатель, на условиях и в порядке, определенных коллективным договором, соглашениями, трудовым договором.

На федеральном уровне нормативно-правовое регулирование дополнительным профессиональным образованием осуществляет Министерство науки и высшего образования Российской Федерации. Указанные функции осуществляет Департамент координации деятельности образовательных организаций [5].

Для реализации указанных полномочий Министерством науки и высшего образования Российской Федерации, по согласованию с Минпросвещения России, принят порядок организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам. Указанный Порядок носит рамочный характер и лишь немного расширяет и разъясняет положения статьи 76 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации».

Так как Министерство труда и социальной защиты Российской

Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда, государственной гражданской службы, осуществляет полномочия по принятию таких нормативно-правовых актов как Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих, координирует разработку профессиональных стандартов, то косвенно регулирует и систему дополнительного профессионального образования, так как при определении содержания программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации их необходимо учитывать [4].

Становится очевидным, что сегодня усилилось влияние трудового законодательства на правовое регулирование общественных отношений в сфере образования.

Все эти нормативные правовые акты и ряд других, связанных с федеральными законами, а в особенности с федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ, вместе этот массив формирует законодательство России в области образования и создают механизм его правового регулирования.

Со стороны государства сейчас теме агропромышленного комплекса страны уделяется приоритетное внимание, выделяется огромный объем бюджетных средств на его развитие, а проблемы обеспечения продовольственной безопасности, как одного из ключевых элементов национальной безопасности страны, поднимаются даже на Совете Безопасности Российской Федерации [9]. Реализуется ряд государственных программ и широкий комплекс мер государственной поддержки агропромышленного производства, например, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия; Федеральная научно-техническая программа развития сельского хозяйства на 2017-2025 годы; Государственная программа «Развитие

рыбохозяйственного комплекса»; ряд стимулирующих и компенсирующих субсидии и прочее.

Президент России Владимир Путин на Совещании о научно-техническом обеспечении развития АПК 11 октября 2021 г. назвал современное сельское хозяйство базовой, опорной отраслью российской экономики, которая становится высокотехнологичной индустрией [11].

В таких условиях особое значение снова приобретает проблема обеспеченности отрасли человеческим капиталом. Необходимы квалифицированные руководители, специалисты и рабочие, имеющие соответствующее образование и квалификацию, практический опыт и знания в области современных средств и методов ведения ресурсосберегающего производства, что будет являться ключевым фактором эффективности агропромышленной отрасли и конкурентоспособности отечественной продукции.

На наш взгляд, одной из проблем правового регулирования дополнительного профессионального образования специалистов сельского хозяйства является то, что Минсельхоз России не достаточно участвует в определении содержания дополнительных профессиональных программ. Логично было бы в раздел 7 статьи 76 федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», содержащим перечень направлений, по которым утверждаются типовые образовательные программы, внести такое же требование и в сфере сельского хозяйства, как минимум, в области ветеринарии, и наделить указанными полномочиями Министерство сельского хозяйства Российской Федерации как федерального органа исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса [4].

Другой проблемой является то обстоятельство, что в профессиональных стандартах и квалификационных справочниках в сфере сельского хозяйства нет требований к наличию и периодичности прохождения обучения по

дополнительным профессиональным программам. Все они носят только рекомендательный характер. Поэтому считаем необходимым внести изменения в действующие профессиональные стандарты и квалификационные справочники по должностям и профессиям в АПК в части требования к периодичности прохождения повышения квалификации в сфере сельского хозяйства не реже 1 раза в три-пять лет, а при отсутствии профильного профессионального образования – обязанность прохождения обучения по программам профессиональной переподготовки.

Еще одна проблема правового регулирования, тормозящая развитие системы дополнительного профессионального образования – невозможность обучать в системе лиц, не имеющих профессионального образования. На первый взгляд, это может показаться логичным, так как обучение по программам повышения квалификации и профессиональной переподготовки является продолжением профессионального образования. С другой – действующий нормативный барьер, жестко его привязывающий к определенному уровню профессионального, формального образования, препятствует реализации концепции непрерывного образования. Когда признается только формальное образование, подтвержденное официальным документом, но при этом наличие профессиональных компетенций никак не связывается с реальным профессиональным опытом работы и навыками.

Эта проблема особенно остро стоит в АПК, где доля лиц без какого-либо профессионального образования составляет 29,3%, в том числе в организациях сельскохозяйственного производства 30,6%; в пищевой промышленности – 28,0%; по обслуживанию с.-х. – 22,1%; по сельскому строительству – 36,3% [12].

Сегодня уже стало очевидным, что образование является непрерывным и не завершается с получением диплома и приемом на работу, знания быстро устаревают и появляются новые, а условия профессиональной деятельности постоянно меняются, требуется оперативная актуализация и совершенствование профессиональных качеств, развитие новых



профессиональных квалификаций/компетенций. В современном мире, трансформированным от принципа «обучение на всю жизнь» к принципу «обучение через всю жизнь», т.е. перешедшим к концепции непрерывного образования, дополнительное профессиональное образование играет основную роль. Поэтому также важно совершенствовать и правовое регулирование системы в соответствии со складывающимися общественными отношениями, оперативно устранять возникающие пробелы и вовлекать в эту работу различные отраслевые министерства и ведомства по вопросам подготовки и переподготовки кадров из соответствующих сфер народного хозяйства.

### **Библиографический список:**

1. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (в ред. от 06.10.2021) // Российская газета, 31.12.2001 г., №256.

2. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ (в ред. от 02.07.2021) // Российская газета, 31.12.2012 г., № 303.

3. Постановление Правительства Российской Федерации «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации» от 12.06.2008 № 450 (в ред. от 02.10.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 23.06.2008, № 25, ст.2983.

4. Постановление Правительства Российской Федерации «О Правилах разработки и утверждения профессиональных стандартов» от 22.01.2013 № 23 (в ред. от 27.10.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации, 28.01.2013 г., № 4, ст. 293.

5. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 15.06.2018 № 682 (в ред. от 23.08.2021) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 19.06.2018 г.

6. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации «Об

утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по дополнительным профессиональным программам» от 01.01.2013 г. №499 (в ред. 15.11.2013 г.) // Российская газета, 28.08.2013 г., № 190.

7. О развитии людских ресурсов: образование, подготовка кадров и непрерывное обучение [Электронный ресурс]: Рекомендация № 195 Международной организации труда [Принята в г. Женеве 17.06.2004 на 92-ой сессии Генеральной конференции МОТ] // Официальный сайт МОТ. URL: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms\\_r195\\_ru.htm](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/normativeinstrument/wcms_r195_ru.htm) (дата обращения 16.11.2021).

8. Балицкий К. С. Подготовка и дополнительное профессиональное образование работников: дефекты правового регулирования и судебной практики // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 3. С. 47–52.

9. Дмитрий Медведев провел совещание о ходе реализации положений Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Безопасности Российской Федерации. URL: <http://www.scrf.gov.ru/news/allnews/2806/> (дата обращения: 16.11.2021).

10. Информация Минтруда России по вопросам применения профессиональных стандартов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Минтруда России. URL: <https://mintrud.gov.ru/docs/mintrud/payment/128> (дата обращения: 16.11.2021).

11. Совещание о научно-техническом обеспечении развития АПК [Электронный ресурс] // Официальные сетевые ресурсы Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66894> (дата обращения: 16.11.2021).

12. Шайтан Б.И., Новиков В.Г., Горкин А.В., Можяев Е.Е., Титов Л., Шарипов С.А. Дополнительное профессиональное образование специалистов АПК и сельских территорий: проблемы, направления диверсификации.

Монография. М.: РАКО АПК, 2021. 619 с.