

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И КВАЛИФИКАЦИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Гаранян Э.А.¹

Ключевые слова: профессиональные стандарты, публичная служба, риск-ориентированный контроль, государственные реестры, публичное управление, допуск к занятию должности, правовые риски.

Аннотация

Цель: состоит в административно-правовом анализе соотношения дополнительного профессионального образования и квалификационных требований, закреплённых в специальном законодательстве, профессиональных стандартах и квалификационных справочниках, а также в обосновании модели дифференциации программ дополнительного профессионального образования с учётом их влияния на доступ к занятию должности и осуществлению различных видов профессиональной деятельности.

Методы: включают формально-юридический и системный анализ законодательства об образовании, публичной службе и труде, исследование структуры профессиональных стандартов и квалификационных справочников, сопоставление нормативных конструкций дополнительных профессиональных программ и квалификационных режимов, а также элементы институционального и режимного подходов к изучению публично-правовых ограничений доступа к профессиональной деятельности.

Результат: заключается в выявлении устойчивого рассогласования между регулированием дополнительного профессионального образования и квалификационных требований, формирующего риски как для работников, так и для работодателей, а также в формулировании концепции разделения программ дополнительного профессионального образования на квалификационные и некавалификационные с разработкой критериев такого деления и административно-правовых последствий для каждой группы.

Новизна: проявляется в рассмотрении дополнительных профессиональных программ не как автономного сегмента образовательного права, а как элемента квалификационных режимов, что позволяет предложить модель их нормативного «встраивания» в систему требований к уровню и профилю образования.

Теоретическая и практическая значимость: состоит в уточнении категориального аппарата, необходимого для согласования образовательного и квалификационного регулирования, и в выработке подходов к использованию статуса программ и данных государственных реестров при построении риск-ориентированных моделей контроля и надзора в сфере образования и труда.

DOI: 10.24412/2226-0692-2026-2-43-53

Введение

Трансформация экономических процессов и архитектуры публичного управления в последние годы сопровождается постоянным обновлением требований к компетенциям работников как в государственном, так и в частном секторе. В этих условиях дополнительное профессиональное образование рассматривается законодателем и управленческой практикой как один из ключевых инструментов поддержания и изменения квалификации, позволяющий адаптировать уже сложившиеся трудовые и служебные коллективы к новым управленческим моделям, цифровым технологиям и регуляторным новациям.

Одновременно усиливается и нормативная детализация квалификационных требований к должностям и видам деятельности. Требования к уровню и профилю образования, стажу работы и специальным компетенциям закрепляются в специальных законах, подзаконных актах, профессиональных стандартах и квалификационных справочниках, формируя самостоятельный массив регулирования, тесно связанный с публично-правовыми режимами государственной и муниципальной службы, отдельных лицензируемых видов деятельности, а также профессий с повышенной социальной значимостью. В совокупности эти акты задают для работо-

¹ Гаранян Эрик Альбертович, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Сочинского института (филиала) РУДН, Сочи, Россия. ORCID 0009-0002-6793-4820. E-mail: erik.garanyan@mail.ru

дателя и работника обязательные «пороговые» условия доступа к соответствующим позициям и видам деятельности, нарушение которых влечёт публично-правовые последствия [1].

Закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»² выделяет дополнительное профессиональное образование как особый сегмент образовательной системы, включающий программы повышения квалификации, ориентированные на совершенствование и (или) приобретение новых компетенций в рамках уже имеющейся квалификации, и программы профессиональной переподготовки, направленные на получение компетенций для выполнения нового вида профессиональной деятельности и приобретение новой квалификации, результаты которых оформляются соответствующими специальными документами.

Вместе с тем действующие квалификационные требования по-прежнему строятся главным образом вокруг базового уровня и профиля образования и стажа работы, тогда как результаты дополнительных профессиональных программ обычно не получают чёткого статуса в системе условий допуска к должностям и видам деятельности. В результате работник с развитым портфелем программ переподготовки и повышения квалификации формально может не считаться соответствующим квалификационным требованиям, а работодатель оказывается между кадровой необходимостью и риском нарушения публично установленных стандартов [1].

В отечественной доктрине права разработаны подходы к пониманию правовых средств и правовых режимов (С.С. Алексеев, Н.И. Матузов, А.В. Малько), а также к административно-правовому регулированию публичного управления и специальных режимов допуска к службе и отдельным видам деятельности (Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков, Д.Н. Бахрах и др.). Вместе с тем специальный вопрос о том, каким образом результаты дополнительных профессиональных программ «встраиваются» в систему квалификационных требований и почему на этом стыке возникают устойчивые коллизии, остаётся разработанным в меньшей степени.

Постановка проблемы и задач

Нормативная регламентация дополнительного профессионального образования и квалификационных требований к должностям и видам профессиональной деятельности развивается в двух во многом автономных блоках. С одной стороны, Закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» и подзаконные акты детально описывают виды дополнительных профессиональных программ, их цели и порядок документального оформления ре-

зультатов. С другой стороны, законы о государственной и муниципальной службе, отраслевое законодательство, профессиональные стандарты и квалификационные справочники закрепляют минимально допустимые уровень и профиль образования, стаж работы и иные требования к лицам, замещающим определённые должности либо выполняющим отдельные виды деятельности.

Ключевая проблема состоит в том, что между этими двумя массивами регулирования отсутствует чётко сформулированный механизм «стыковки». Нормы об образовании определяют назначение программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки, однако не фиксируют, в каких случаях и при соблюдении каких условий результаты таких программ должны учитываться как исполнение конкретных квалификационных требований. В свою очередь, квалификационные требования преимущественно «смотрят» на базовое образование и стаж, а дополнительное профессиональное образование либо упоминают фрагментарно, либо не учитывают вовсе. Это приводит к ситуациям, когда наличие у лица документов о дополнительном профессиональном образовании не предотвращает вывода о формальном несоответствии установленным требованиям, что создаёт риски как для самого работника, так и для работодателя.

Дополнительное измерение проблемы связано с тем, что существующие механизмы лицензирования образовательной деятельности, государственного контроля (надзора) и цифрового учёта сведений об образовании и (или) квалификации изначально ориентированы на проверку иных аспектов правомерности деятельности и не предназначены специально для оценки согласованности программ дополнительного профессионального образования с квалификационными режимами. В результате устранение коллизий между «образовательным» и «квалификационным» блоками регулирования нередко переносится в плоскость судебного разбирательства³.

В этих условиях исследование исходит из необходимости формализованного решения задачи согласования дополнительного профессионального образования и квалификационных требований в рамках административно-правового подхода. Для её решения в статье ставятся три основных взаимосвязанные задачи.

Во-первых, требуется охарактеризовать квалификационные требования как элемент публично-правовых режимов, раскрыть их структуру и показать место уровня и профиля образования в системе условий доступа к должностям и видам деятельности.

² Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.03.2026) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

³ Решение Нижневартковского городского суда г. Нижневартковск от 30 мая 2025 года по делу № 2-3274/2025. URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-599b549c-24d4-585c-8e99-cae6d05765ec/>.

Во-вторых, необходимо на основе анализа законодательства, профессиональных стандартов и квалификационных справочников описать типичные нормативные конфигурации, в которых дополнительные профессиональные программы не предотвращают возникновения коллизий с квалификационными требованиями, и тем самым выявить основные группы рисков для работников и работодателей.

В-третьих, требуется разработать концептуальную модель дифференциации программ дополнительного профессионального образования на квалификационные и некавалификационные, предложить критерии отнесения программ к каждой из групп и определить административно-правовые последствия такого деления, включая возможности использования статуса программ и данных государственных реестров в риск-ориентированных моделях контроля и надзора.

Решение этих задач позволит не только описать существующее рассогласование между двумя блоками регулирования, но и предложить формализованный вариант его преодоления, ориентированный на укрепление правовой определённости для участников соответствующих отношений в области административно-правового регулирования реализации дополнительных профессиональных образовательных программ.

Квалификационные требования как элемент публично-правовых режимов

В общей теории права правовой режим описывается как особый порядок регулирования, задаваемый системой взаимосвязанных дозволений, запретов и позитивных обязанностей, обеспечивающих специфический «режим функционирования» соответствующей сферы общественных отношений (С.С. Алексеев⁴, Н.И. Матузов и А.В. Малько⁵). В этой логике квалификационные требования выступают не просто техническими кадровыми параметрами, а элементами правового режима доступа к определённым статусам и видам деятельности, через которые публичная власть устанавливает минимальный уровень надёжности и компетентности субъекта.

М.В. Демченко подчёркивается, что квалификация включает три ключевых компонента:

а) объём сведений, требуемых для выполнения работы по конкретной специальности (уровень знаний);

б) совокупность умений и навыков, необходимых для выполнения соответствующих трудовых функций (уровень умений и профессиональных навыков);

в) стаж работы по специальности (уровень опыта). Такое понимание позволяет связать квалификационные требования трудового законодательства с публично-правовыми режимами допуска к определённым видам деятельности, поскольку именно через них государство фиксирует минимально допустимый уровень профессиональной подготовки лица [2, с.10].

Исторический анализ, выполненный автором, показывает, что правовое регулирование подготовки и дополнительного профессионального образования работников в России прошло ряд этапов — от сословно-профессиональной системы ученичества к советской модели профессионального образования и далее к современной двухзвенной системе среднего профессионального и высшего образования. Поворотным моментом последних десятилетий стала замена системы тарифно-квалификационных справочников системой профессиональных стандартов, а также закрепление в трудовом законодательстве норм о профессиональных стандартах как инструменте установления требований к квалификации работников. В результате квалификационные требования всё более явно оформляются как юридически значимые условия допуска к выполнению определённых трудовых функций [2, с. 10].

При этом развитие квалификационного регулирования в России не ограничилось внедрением профессиональных стандартов. На основе Федерального закона «О независимой оценке квалификаций»⁶ был сформирован институт профессиональных квалификаций, описывающих обособленные трудовые функции и служащих основанием для проведения оценки соответствия работника требованиям профессионального стандарта. Как показывает анализ С.Е. Титор, такая конструкция лишь частично решила задачу сближения требований рынка труда и системы образования, а в ряде случаев привела к дублированию ЕКС и ЕТКС и «размножению» профессиональных квалификаций без очевидного добавочного квалификационного эффекта [3, с. 203]. Это подчёркивает значимость более взвешенных подходов к построению квалификационных режимов, в том числе с учётом роли программ дополнительного профессионального образования.

На уровне действующего законодательства это проявляется, прежде всего, в регулировании государственной и муниципальной службы. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁷ относит к квалификационным требованиям к должностям гражданской службы уровень профессионального образования, стаж государственной службы (или работы по специ-

⁴ Алексеев С.С. Теория права. М.: БЕК, 1995. С. 215-216

⁵ Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 5-е изд. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2024. С. 501, 503.

⁶ Федеральный закон от 03.07.2016 № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификаций» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 27. Ст. 4171.

⁷ Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

альности), а также профессиональные знания и навыки, необходимые для исполнения должностных обязанностей. В подзаконных актах и «Справочнике квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей»⁸ конкретизируются требования к уровню и профилю образования, перечню допустимых направлений подготовки и минимальному стажу для групп должностей.

Аналогичная логика прослеживается в квалификационных требованиях к муниципальным служащим и в отраслевых актах, определяющих допуск к отдельным видам профессиональной деятельности: в основу кладётся сочетание уровня образования (как правило, среднего профессионального или высшего), его профиля и стажа работы по специальности.

Особую роль в этой системе играют профессиональные стандарты, разрабатываемые и применяемые в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 10.04.2023 № 580 «О разработке и утверждении профессиональных стандартов»⁹. Как подчёркивает Е.Н. Бородина, профессиональный стандарт закрепляет характеристику квалификации, необходимой для осуществления определённого вида профессиональной деятельности, но становится обязательным для работодателя лишь в той мере, в какой требования к квалификации прямо отосланы к нему трудовым законодательством или иными нормативными актами [4, с. 81]. Тем самым профстандарт выполняет роль «моста» между трудовым и публичным правом, задавая для каждой трудовой функции минимальный набор знаний, умений и навыков, а также уровень образования, при котором они считаются достигнутыми.

Современные квалификационные требования всё чаще включают не только классические параметры уровня и профиля образования и стажа, но и блоки специальных компетенций. Так, в модели цифровых компетенций государственных служащих, предложенной Н.М. Сладковой и соавторами, выделяются базовые, продвинутое и специальные уровни компетенций в сфере информационной безопасности, которые должны быть формализованы в квалификационных требованиях для различных групп должностей [5, с. 47]. Такой подход демонстрирует переход от узко понимаемых требований

к образованию к более сложным, компетентностно ориентированным квалификационным режимам.

Суммируя, можно констатировать, что в современной правовой системе квалификационные требования выполняют по меньшей мере три функции. Во-первых, они выступают фильтром допуска к должностям и видам деятельности, ограничивая круг лиц, которые могут претендовать на выполнение публично значимых функций. Во-вторых, они служат основанием публично-правовой ответственности работодателя (или соответствующего органа) за допуск к работе лиц, не отвечающих установленным требованиям, что фиксируется в многочисленных разъяснениях и проверочных материалах контрольных органов. В-третьих, они обеспечивают для работника определённость правового статуса, позволяя соотнести свою образовательную и профессиональную траекторию с нормативно установленным «портретом» должности.

При этом в трудах М.В. Демченко справедливо отмечается, что эволюция законодательства о профессиональном и дополнительном профессиональном образовании сопровождалась повышением роли правового регулирования переподготовки, дополнительного профессионального образования и повышения квалификации работников в обеспечении стабильности функционирования трудовых отношений [2, 10]. В то же время анализ действующих квалификационных требований, закреплённых в законодательстве о государственной и муниципальной службе, отраслевых актах и профессиональных стандартах, показывает, что эти требования по-прежнему ориентированы главным образом на параметры базового образования и стажа, тогда как дополнительное профессиональное образование чаще всего выступает либо как общий элемент профессионального развития, либо как условие периодического повышения квалификации. Нормативные акты фактически не отвечают на вопрос, в какой мере и при каких условиях результаты соответствующих программ могут компенсировать отсутствие «исходного» уровня или профиля образования, что создаёт зону неопределённости и становится одним из источников коллизий, анализируемых далее.

Дополнительное профессиональное образование и квалификационные требования: конфигурации коллизий и рисков

Важной особенностью действующей конструкции реализации дополнительных профессиональных образовательных программ является возможность освоения отдельных программ при незавершённом базовом образовании, что уже на уровне закона (п. 3, ст. 76)¹⁰ создаёт потенциал расхождения

⁸ Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки (к укрупненным группам специальностей и направлений подготовки), к профессиональному уровню, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Официальный сайт Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации. URL: <http://www.example.com> (дата обращения: 18.04.2026).

⁹ Постановление Правительства РФ от 10.04.2023 № 580 (ред. от 06.03.2026) «О разработке и утверждении профессиональных стандартов» (вместе с «Правилами разработки и утверждения профессиональных стандартов») // СЗ РФ. 2023. № 16. Ст. 2921.

¹⁰ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 08.03.2026) «Об образовании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

между образовательным статусом лица и требованиями к уровню и профилю образования, закреплёнными в квалификационных режимах.

Анализ соотношения профстандартов, профессиональных квалификаций и образовательных стандартов показывает, что даже специально созданные институты независимой оценки квалификаций и национальной системы квалификаций далеко не всегда приводят к чёткому нормативному закреплению квалификационного эффекта дополнительных программ: во многих случаях наблюдается дублирование ЕКС и ЕТКС и дробление квалификаций без очевидного содержательного прироста.

На наличие нормативных пробелов в регулировании дополнительного профессионального образования указывают и А.А. Павлова, З.И. Корякина. Анализируя законодательство об образовании, они подчёркивают, что институт ДПО фактически «размыт» между различными категориями непрерывного образования и не имеет ни специального нормативного акта, ни легального определения, а единственной нормой, специально посвящённой ДПО, остаётся статья 76 Закона № 273-ФЗ, задающая лишь целевую установку и формы реализации программ. По справедливому замечанию авторов, отсутствие чёткого закрепления статуса ДПО и присваиваемой по итогам обучения квалификации приводит к тому, что выпускники таких программ сталкиваются с трудностями при подтверждении соответствия квалификационным требованиям и при трудоустройстве, несмотря на наличие диплома о профессиональной переподготовке или удостоверения о повышении квалификации [6, с. 80-81].

В отраслевых исследованиях, посвящённых квалификационным требованиям к рабочим профессиям, специально подчёркивается, что применение ЕТКС и профессиональных стандартов становится обязательным прежде всего там, где с выполнением определённых видов работ связаны повышенные требования к безопасности труда и предоставлению компенсаций и льгот [7, с. 181]. При этом дополнительные программы профессионального обучения и ДПО рассматриваются как средство приобретения или подтверждения квалификации в рамках уже заданного уровня и профиля образования, но не как самостоятельный инструмент преодоления исходного несоответствия этим параметрам. Такая конструкция усиливает разрыв между «образовательным» блоком регулирования, допускающим широкую вариативность программ, и «квалификационным» блоком, жёстко ориентированным на исходное образование и стаж.

Как показывают В.А. Ерёмченко и М.Л. Нагорная, на материале профессионального стандарта «Специалист архива»¹¹ формируется системный

подход к разработке квалификационных требований к архивистам, основанный на выделении уровней компетенций, трудовых функций и их соотношении с требованиями стандарта [8, с. 53-54]. В предложенной авторами модели основной акцент делается именно на структурировании требований через профессиональный стандарт; при этом вопрос о том, каким образом результаты программ дополнительного профессионального образования должны учитываться при переходе между уровнями квалификации и при подтверждении соответствия установленным требованиям, специально не ставится и остаётся за рамками анализа.

Особенно наглядно конфигурации коллизий проявляются в здравоохранении и фармацевтической деятельности. В работе А.О. Салеевой, посвящённой актуализации профессиональных стандартов в медицинских учреждениях, показано, что требования к квалификации врача-терапевта участкового строятся как сочетание базового образования и дополнительного профессионального образования: проект и утверждённый стандарт исходят из необходимости наличия специалитета по специальности «Лечебное дело» (допускается специалитет по специальности «Педиатрия») и дополнительного профессионального образования по программе профессиональной переподготовки «Терапия». Проведённый кадровый аудит показал, что 100% врачей-терапевтов поликлиники соответствуют занимаемой должности именно по уровню образования и направлению дополнительного обучения [9, с. 161]. Это, на наш взгляд, иллюстрирует функциональную связку базового образования и ДПО, но одновременно подчёркивает: программы дополнительного профессионального образования в этой модели не рассматриваются как самостоятельный способ заместить отсутствие требуемого исходного уровня или профиля образования.

В фармацевтической сфере, как показывают М.А. Елагина и соавторы, новое Положение о лицензировании фармацевтической деятельности, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 31.03.2022 № 547, устанавливает лицензионные требования к лицензиату и квалификационные требования к работникам в целом (наличие высшего или среднего фармацевтического образования, сертификата или аккредитации, а также прохождение повышения квалификации не реже одного раза в пять лет), но **не содержит специальных требований к квалификации руководителя аптечной организации**. При этом квалификационные требования к заведующему аптекой как руководителю структурного подразделения сохраняются в прежнем объёме и закреплены в приказе Минздрава России № 707н и профессиональном стандарте «Специалист в области управления фармацевтической деятельностью»:

¹¹ Приказ Минтруда России от 18.03.2021 № 140н «Об утверждении профессионального стандарта «Специалист архива» (Зарегистрировано в Минюсте России 21.04.2021 № 63193) // Официальный интернет-

портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 19.04.2026).

предусматривается специалитет по специальности «Фармация», подготовка в интернатуре (ординатуре) по специальности «Управление и экономика фармации», прохождение повышения квалификации не реже одного раза в пять лет и установленный стаж работы по специальности [10, с. 100—101].

Такая конструкция демонстрирует, что дополнительное профессиональное образование в фармацевтической сфере используется преимущественно как средство поддержания уже сформированной квалификации заведующего аптекой (через регулярное повышение квалификации), но не рассматривается нормативно как инструмент компенсации отсутствия требуемого базового образования или стажа; при этом лицензионный режим, фактически абстрагируясь от квалификации руководителя аптечной организации, ещё больше усиливает разрыв между регулированием допуска к деятельности и индивидуальными квалификационными требованиями к ключевым должностям.

Ранее в опубликованных исследованиях автора на материале статьи 40.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» анализировалась ситуация, в которой документы о дополнительном профессиональном образовании по юридическому профилю не компенсируют отсутствие требуемого уровня базового высшего юридического образования. Пункт 1 указанной статьи прямо связывает возможность замещения должности прокурора с наличием высшего юридического образования уровня специалитета либо магистратуры по направлению «Юриспруденция», в результате чего лицо, располагающее только дипломом профессиональной переподготовки при отсутствии соответствующего базового образования, формально не признаётся соответствующим квалификационным требованиям.

Тем самым было показано, что действующее регулирование допуска к должностям в органах прокуратуры допускает учёт документов о дополнительном профессиональном образовании, но закрепляет за ними подчинённую роль: при несоответствии требованиям к базовому уровню высшего юридического образования такие документы не устраняют квалификационный дефект. Вместе с тем законодательство об образовании признаёт удостоверение о повышении квалификации и дипломы о профессиональной переподготовке документами о квалификации, дающими право на осуществление нового вида профессиональной деятельности, что придаёт ДПО собственную квалификационную силу. Столкновение этих подходов иллюстрирует общую тенденцию: дополнительное профессиональное образование, несмотря на признание его квалификационного характера в образовательном законодательстве, в рамках отдельных квалификационных режимов рассматривается не как альтернативный маршрут выполнения требований к уровню образо-

вания, а лишь как надстроечный элемент по отношению к уже имеющемуся базовому уровню.

Также автором был проведён анализ типовых дополнительных профессиональных программ, утверждённых в порядке части 7 статьи 76 Закона № 273-ФЗ, в том числе в области медико-социальной экспертизы, строительства и кадастровой деятельности. Было показано, что отраслевые ведомства используют три различные модели детализации федеральных установлений: жёсткую привязку допуска к профилю базового образования, преимущественно содержательную (методическую) регламентацию программ при минимальной конкретизации требований к образованию и комбинированный, дифференцированный подход. Такая вариативность усиливает уже обозначенное рассогласование между образовательным и квалификационным блоками регулирования, поскольку квалификационный эффект программ ДПО и условия их «зачёта» в счёт выполнения квалификационных требований формируются неоднородно и зачастую фрагментарно [1, с. 319].

Каждая из этих конфигураций порождает специфические риски для основных субъектов. Для работника риск заключается в том, что даже при наличии значительного портфеля программ переподготовки и повышения квалификации его статус в квалификационном режиме определяется главным образом исходным уровнем и профилем образования, что снижает предсказуемость профессиональной траектории и может приводить к отказу в приёме на работу или к утрате занимаемой должности. Для работодателя возникает риск привлечения к ответственности за допуск к работе лица, формально не соответствующего квалификационным требованиям, причём, как показывают обобщения практики, при оценке соблюдения требований контрольные органы и суды склонны исходить из буквального толкования норм о необходимых видах образования, не принимая во внимание объём и содержание пройденных программ ДПО. Для публичной администрации такие коллизии означают смещение основной нагрузки с превентивных административно-правовых механизмов согласования режимов образования и квалификации в сторону судебного разбирательства постфактум.

Дополнительное измерение рассогласования связано с тем, что существующие механизмы лицензирования образовательной деятельности, государственного контроля (надзора) и цифрового учёта документов об образовании и (или) квалификации структурно не ориентированы на проверку согласованности ДПО и квалификационных требований до возникновения конфликта. Лицензирование образовательной деятельности фокусируется на выполнении лицензионных требований к условиям реализации программ, а не на их соотношении с квалификационными режимами адресатов программ. Государственный контроль (надзор) в сфере обра-

зования и труда преимущественно нацелен на соблюдение установленных обязательных требований, но не включает специальных процедур оценки того, выполняют ли конкретные программы ДПО роль элемента квалификационных требований к должностям. Федеральные информационные системы учёта документов об образовании и квалификации, включая ФИС ФРДО, выполняют главным образом учётно-верификационные и контрольные функции в отношении уже выданных документов, не обеспечивая механизмов автоматизированной проверки соответствия результатов ДПО установленным квалификационным режимам на стадии допуска.

Промежуточный результат анализа можно выразить следующим образом: при действующей нормативной конструкции дополнительное профессиональное образование не обладает чётко определённым и нормативно закреплённым квалификационным эффектом в рамках публично-правовых режимов допуска к должностям и видам деятельности. Квалификационные требования продолжают строиться вокруг параметров базового образования и стажа, а ДПО, даже при значительном объёме и содержательной релевантности, как правило, рассматривается лишь как средство развития уже признанной квалификации, но не как самостоятельный способ её приобретения или «дотягивания» до установленного уровня. Именно это отсутствие сквозного административно-правового механизма учёта квалификационного эффекта программ ДПО порождает устойчивые конфигурации коллизий и рисков, что обосновывает необходимость дифференциации программ по их квалификационному статусу и разработки модели их согласования с действующими квалификационными режимами, к чему обращается следующий раздел.

Дополнительное профессиональное образование в квалификационных режимах: модель дифференциации программ

Проведённый анализ позволяет заключить, что при действующей нормативной конструкции дополнительное профессиональное образование не обладает чётко определённым и нормативно закреплённым квалификационным эффектом в рамках публично-правовых режимов допуска к должностям и видам деятельности: квалификационные требования продолжают ориентироваться преимущественно на параметры базового образования и стажа, а результаты программ ДПО рассматриваются главным образом как средство развития уже признанной квалификации. Выявленные на примере здравоохранения, фармацевтической деятельности, органов прокуратуры и иных сфер конфигурации коллизий свидетельствуют о необходимости формализованного разграничения программ ДПО по их влиянию на исполнение квалификационных требо-

ваний и правовую способность порождать последствия в сфере труда и публичной службы.

Дополнительное измерение этой проблемы проявляется в обсуждении законопроекта об основах психологической деятельности: председатель профильного комитета Госдумы Н.А. Останина, критикуя практику массового выпуска «бумаг» о переподготовке и повышении квалификации без профильного образования, прямо заявила о необходимости «закрыть лавочки» по производству подобных документов и подчеркнула, что лица, прошедшие краткосрочные курсы, должны в течение нескольких лет получить соответствующее высшее образование.¹² Тем самым на политическом уровне фактически формулируется требование отделить программы, способные выполнять функцию квалификационного фильтра, от широкого массива просветительских и квазиобразовательных курсов, не предназначенных для замещения базовых требований к образованию.

Во-первых, целесообразно выделить квалификационные программы дополнительного профессионального образования. К ним относятся программы профессиональной переподготовки, результат освоения которых прямо предусмотрен в специальных законах, подзаконных актах, профессиональных стандартах или квалификационных справочниках в качестве условия допуска к определённым должностям либо видам профессиональной деятельности. Для таких программ следует нормативно закрепить жёсткий профильный фильтр допуска: обучение допускается только лиц с завершённым высшим или средним профессиональным образованием по соответствующему либо смежному профилю, определяемому на основе укрупнённых групп специальностей и направлений подготовки. Результаты освоения квалификационных программ подлежат внесению в ФИС ФРДО в качестве документов о квалификации и учитываются при проверке соответствия установленным квалификационным требованиям.

Во-вторых, необходимо нормативно очертить круг просветительских (компетентностных) программ, не предназначенных для исполнения квалификационных требований. Речь идёт о программах, направленных на формирование или развитие отдельных компетенций без придания их результатам статуса юридически значимой квалификации для целей трудового и служебного законодательства, включая программы, содержание которых не соотносится ни с одним профессиональным стандартом или квалификационным справочником и не привязано к регулируемым видам профессиональной деятельности. По итогам освоения таких программ целесообразно выдавать документ об обучении (сертификат), а не диплом о профессиональной перепод-

¹² «Не будет больше Блиновских». Останина — о законе о психологической помощи // ТАСС. 13.02.2025. URL: <https://tass.ru/obschestvo/23130065> (дата обращения: 21.04.2026).

готовке; сведения о них не должны вноситься в ФИС ФРДО в качестве документов о квалификации и не могут учитываться при оценке соответствия требованиям к уровню и профилю образования.

Предлагаемая дифференциация программ дополнительного профессионального образования позволяет концептуально объяснить и систематизировать конфигурации, выявленные в предыдущем разделе. В здравоохранении и фармацевтической сфере квалификационные режимы врача-терапевта участкового и заведующего аптекой демонстрируют типичную модель использования квалификационных программ: результаты профессиональной переподготовки и повышения квалификации усиливают уже имеющуюся профильную квалификацию, но не подменяют требования к базовому уровню образования и стажу. В органах прокуратуры ситуация, когда дипломат профессиональной переподготовки по юридическому профилю не компенсирует отсутствие высшего юридического образования, укладывается в ту же логику: ДПО может рассматриваться как элемент развития квалификации, но не как самостоятельный канал её первоначального приобретения при несоблюдении пороговых требований.

Для работника предлагаемая модель означает повышение предсказуемости правового статуса: квалификационные программы позволяют планировать траекторию профессионального развития с учётом того, что их результаты будут учитываться при проверке соответствия конкретным квалификационным требованиям, тогда как участие в просветительских программах изначально не создаёт ожидания юридически значимого «повышения статуса». Это снижает риск ситуаций, когда значительный объём ДПО не приводит к признанию соответствия требованиям, как это наблюдается в ряде рассмотренных примеров.

Для работодателя и органов публичной службы дифференциация программ задаёт более чёткие ориентиры при принятии кадровых решений. Установление нормативных критериев квалификационных программ и фиксация их результатов в ФИС ФРДО позволяет обосновывать законность допуска к должностям и видам деятельности, опираясь не только на базовое образование и стаж, но и на результаты «сильных» программ ДПО. В то же время использование документов, полученных по просветительским программам, в качестве основания для обхода требований к уровню и профилю образования становится юридически невозможным.

Для контрольных и надзорных органов предлагаемая модель создаёт предпосылки для перехода к более выстроенному риску-ориентированным подходам: при проверке соблюдения квалификационных требований они получают возможность опираться на статус программы (квалификационная / просветительская) и данные государственных реестров и ФИС ФРДО, а не оценивать каждую программу в индивидуальном порядке. Это позволяет

сместить акцент с последующего прокурорского и судебного реагирования на превентивное предотвращение нарушений при формировании кадрового состава¹³.

Реализация предлагаемой модели дифференциации программ ДПО требует корректировки как образовательного, так и квалификационного законодательства. С одной стороны, в Закон № 273-ФЗ и подзаконные акты, регулирующие порядок реализации дополнительных профессиональных программ, целесообразно включить нормы, закрепляющие деление программ на квалификационные и просветительские и увязывающие статус программы с возможностью внесения сведений о документе в ФИС ФРДО как о документе о квалификации. С другой стороны, специальные законы о государственной и муниципальной службе, отраслевые акты, профессиональные стандарты и квалификационные справочники должны содержать прямые отсылки к квалификационным программам ДПО как к допустимому способу исполнения тех или иных элементов квалификационных требований, что обеспечит сквозную согласованность режимов.

В этой связи федеральные информационные системы учёта документов об образовании и (или) квалификации, прежде всего ФИС ФРДО, приобретают значение не только учётно-верификационного инструмента, но и ядра административно-правового механизма согласования образовательного и квалификационного регулирования. Ведение в системе раздельного учёта документов, выданных по квалификационным и просветительским программам, позволит органам публичной власти и работодателям в режиме реального времени проверять как факт получения документа, так и его квалификационный статус, минимизируя пространство для злоупотреблений, связанных с оборотом «серых» дипломов о переподготовке.

Обобщая, можно констатировать, что дифференциация программ дополнительного профессионального образования на квалификационные и просветительские, подкреплённая нормативной фиксацией статуса программ и использованием данных ФИС ФРДО, позволяет устранить выявленный разрыв между образовательным и квалификационным блоками регулирования. В этой модели ДПО сохраняет свою роль инструмента развития и обновления компетенций, но получает чётко определённый квалификационный эффект в тех случаях, когда речь идёт о программах, встроенных в публично-правовые режимы допуска к должностям и видам деятельности, тогда как просветительские программы занимают собственную нишу без претензий на замещение базовых требований к образованию.

¹³ Решение Нижневартковского городского суда г. Нижневартовска от 30 мая 2025 года по делу № 2-3274/2025. URL: <https://www.zakonrf.info/gorsud/doc-599b549c-24d4-585c-8e99-cae6d05765ec/>.

Выводы

Во-первых, в работе дано административно-правовое обоснование место квалификационных требований в системе публично-правовых режимов и показано, что требования к уровню и профилю образования, стажу и специальным компетенциям выполняют не только кадровую, но и режимообразующую функцию: они выступают фильтром допуска к должностям и видам деятельности, основанием публично-правовой ответственности работодателя и инструментом обеспечения определённости правового статуса работника. Тем самым уточнено содержание квалификационных требований в рамках научной рубрики публично-правовых наук.

Во-вторых, на основе анализа законодательства об образовании, службе, отраслевых актов, профессиональных стандартов и типовых программ установлено наличие устойчивого рассогласования между блоком регулирования дополнительного профессионального образования и квалификационными режимами в различных сферах (государственная служба, здравоохранение, фармацевтическая деятельность, прокуратура и др.). Показано, что при действующей конструкции результаты программ ДПО, несмотря на их формальное признание документами о квалификации, не получают чёткого статуса элемента квалификационных требований и зачастую не предотвращают вывода о формальном несоответствии установленным требованиям, что порождает специфические риски для работников, работодателей и публичной администрации.

В-третьих, предложена концептуальная модель дифференциации дополнительных профессиональных программ на квалификационные и просветительские (неквалификационные) с указанием критериев отнесения к каждой группе и административно-правовых последствий такого деления. Для квалификационных программ обоснована необходимость жёсткого профильного фильтра допуска, нормативного закрепления их связи с конкретными квалификационными требованиями и учёта результатов в ФИС ФРДО; для просветительских

программ, напротив, предложено нормативно закрепить отсутствие у их результатов статуса юридически значимой квалификации и недопустимость их использования для обхода требований к базовому образованию и стажу. Реализация данной модели, как показано в работе, требует коррекции образовательного и квалификационного законодательства и превращает федеральные информационные системы учёта документов об образовании и (или) квалификации в ядро механизма согласования образовательного и квалификационного регулирования.

Практическая достоверность и реализуемость предложенных научных решений подтверждаются тем, что выводы о подчинённом положении ДПО и невозможности его использования для замещения базового образования опираются на анализ конкретных квалификационных режимов в здравоохранении, фармацевтической деятельности, органах прокуратуры, государственной и муниципальной службе, а также на действующие профессиональные стандарты, типовые программы и судебную практику, демонстрирующую буквальное применение требований к уровню и профилю образования. Дополнительное подтверждение практической значимости предложенной модели даёт политико-правовая дискуссия вокруг законопроекта об основах психологической деятельности¹⁴, где на уровне парламентских обсуждений фактически артикулируется запрос на нормативное разграничение «сильных» квалификационных программ и широкого массива просветительских курсов, не способных компенсировать отсутствие профильного образования. В совокупности это позволяет рассматривать предложенную модель дифференциации программ ДПО как научно обоснованный и практически верифицируемый вариант преодоления выявленного рассогласования между образовательным и квалификационным блоками регулирования в сфере дополнительного профессионального образования.

¹⁴ «Не будет больше Блиновских». Останина — о законе о психологической помощи // ТАСС. 13.02.2025. URL: <https://tass.ru/obschestvo/23130065> (дата обращения: 21.04.2026).

Литература

1. Гаранян Э.А. Административно-правовой механизм реализации программ дополнительного профессионального образования: доктринальные подходы и конструкция действующей правовой модели // Образование и право. № 3. 2026. С. 315—322.
2. Демченко М.В. Правовое регулирование подготовки и дополнительного профессионального образования работников: резюме дис. ... канд. юрид. наук. М., 2019. 10 с.
3. Титор С.Е. Соотношение профессиональных стандартов и профессиональных компетенций с федеральными государственными образовательными стандартами // Криминологический журнал. 2026. № 1. С. 200—207.
4. Бородин Е.Н. Понятие профессиональных стандартов труда и их применение в Российской Федерации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2023. № 3 (54). С. 78—86.
5. Сладкова Н.М., Степаненко А.А., Ильченко О.А., Шапошников В.А. Квалификационные требования к государственным служащим в модели цифровых компетенций. Государственная служба. 2020. № 6. С. 46—56.
6. Павлова А.А., Корякина З.И. Правовое регулирование дополнительного профессионального образования в законодательстве Российской Федерации // Вестник СВФУ. Серия: История. Политология. Право. 2020. № 4. С. 78—82.
7. Строганович Ю.Н., Медведева И.Н. К вопросу о квалификационных требованиях к профессиям рабочих // Право и управление. № 10. С. 178—182.
8. Ерёмченко В.А., Нагорная М.Л. К вопросу о разработке квалификационных требований к работникам архивов // Вестник ВНИИДАД. 2023. № 4. С. 53—60.
9. Салеева А.О., Грязнова Е.Р. Актуализация профессиональных стандартов в медицинских учреждениях // Теория и практика современной науки. № 2 (80). 2022. С. 159—162.
10. Елагина М.А., Спицкая И.В., Богомолова Л.С. Квалификационные требования к заведующему аптекой // Международный научный журнал «Инновационная наука». № 3-1. 2023. С. 100—101.

STATE AND LEGAL SCIENCES

ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION AND QUALIFICATION REQUIREMENTS: AN ADMINISTRATIVE-LAW PERSPECTIVE

Garanyan E.A.¹⁵

Keywords: professional standards, administrative-law mechanism, qualification programs, public service, risk-based supervision, state registers, public administration, FIS FRDO, access to positions, legal risks.

Abstract

Purpose of work. The purpose of this article is to conduct an administrative-law analysis of the relationship between additional professional education and qualification requirements established in special legislation, professional standards and qualification handbooks, and to substantiate a model for differentiating additional professional education programs, taking into account their impact on access to positions and the performance of various types of professional activity.

Research method. The research is based on formal-legal and systemic analysis of legislation on education, public service and labour, examination of the structure of professional standards and qualification handbooks, comparison of the normative designs of additional professional programs and qualification regimes, as well as elements of institutional and regime approaches to the study of public-law restrictions on access to professional activity.

Results of the study. The study identifies a stable misalignment between the regulation of additional professional education and qualification requirements, which generates risks for both employees and employers, and formulates a concept for dividing additional professional education programs into qualification and non-qualification programs, with defined criteria for such differentiation and administrative-legal consequences for each group. The proposed model embeds additional professional programs into qualification regimes and shows how their status and data from FIS FRDO and other state registers can be used in risk-based models of control and supervision in the fields of education and labour.

The novelty lies in considering additional professional programs not as an autonomous segment of educational law, but as an element of qualification regimes, which makes it possible to propose a model for their normative integration into the system of requirements for the level and profile of education.

Theoretical and practical significance consists in clarifying the conceptual apparatus necessary for reconciling educational and qualification regulation and in developing approaches to the use of program status and data from state registers when building risk-based models of supervision and control in the fields of education and labour.

References

1. Garanyan E.A. Administrativno-pravovoy mekhanizm realizatsii programm dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya: doktrinalnyye podkhody i konstruktsiya deystvuyushchey pravovoy modeli // Obrazovaniye i pravo. No. 3. 2026. Pp. 315—322.

¹⁵ Erik A. Garanyan, Senior Lecturer, Department of Theory and History of State and Law, Sochi Institute (branch) of RUDN University, Sochi, Russia. ORCID 0009-0002-6793-4820. E-mail: erik.garanyan@mail.ru

2. Demchenko M.V. Pravovoye regulirovaniye podgotovki i dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya rabotnikov : rezyume dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2019. 10 pp.
3. Titor S.E. Sootnosheniye professionalnykh standartov i professionalnykh kompetentsiy s federalnymi gosudarstvennymi obrazovatelnyimi standartami // Kriminologicheskiy zhurnal. 2026. No. 1. Pp. 200–207.
4. Borodina E.N. Ponyatiye professionalnykh standartov truda i ikh primeneniye v Rossiyskoy Federatsii // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2023. No. 3 (54). Pp. 78–86.
5. Sladkova N.M., Stepanenko A.A., Ilchenko O.A., Shaposhnikov V.A. Kvalifikatsionnyye trebovaniya k gosudarstvennym sluzhashchim v modeli tsifrovyykh kompetentsiy. Gosudarstvennaya sluzhba. 2020. No. 6. Pp. 46–56.
6. Pavlova A.A., Koryakina Z.I. Pravovoye regulirovaniye dopolnitelnogo professionalnogo obrazovaniya v zakonodatelstve Rossiyskoy Federatsii // Vestnik SVFU. Seriya: Istoriya. Politologiya. Pravo. 2020. No. 4. Pp. 78–82.
7. Stroganovich Yu.N., Medvedeva I.N. K voprosu o kvalifikatsionnykh trebovaniyakh k professiyam rabochikh // Pravo i upravleniye. No. 10. Pp. 178–182.
8. Eremchenko V.A., Nagornaya M.L. K voprosu o razrabotke kvalifikatsionnykh trebovaniy k rabotnikam arkhivov // Vestnik VNIIDAD. 2023. No. 4. Pp. 53–60.
9. Saleyeva A.O., Gryaznova E.R. Aktualizatsiya professionalnykh standartov v meditsinskikh uchrezhdeniyakh // Teoriya i praktika. No. 2 (80). 2022. Pp. 159–162.
10. Elagina M.A., Spitskaya I.V., Bogomolova L.S. Kvalifikatsionnyye trebovaniya k zaveduyushchemu aptekoy // Mezhdunarodnyy nauchnyy zhurnal «Innovatsionnaya nauka». No. 3-1. 2023. Pp. 100–101.

