

Review of
Russian legislation in National qualification framework development and
application in touristic industry.

Обзор российской нормативно-правовой базы разработки и применения
национальной рамки квалификаций в индустрии туризма

В эпоху глобализации рынка труда актуальными становятся вопросы гармонизации квалификационных требований, предъявляемых к работникам в разных странах, ведущих тесное взаимодействие в сферах экономики, финансов, культуры, туризма и иных. Такая гармонизация обеспечивает трудовую мобильность граждан государств, чьи национальные рамки квалификаций гармонизированы с европейскими рамками.

Рамки квалификаций представляют собой инструмент сопряжения рынка труда и системы образования.

Национальная рамка квалификаций Российской Федерации (НРК) представляет собой формализованное описание квалификационных уровней, признаваемое на общефедеральном уровне, их характеристик, путей достижения в соответствии с действующим российским законодательством.

Нормативно-законодательная база разработки Национальной рамки квалификаций, профессиональных стандартов и актуализации Федеральных государственных образовательных стандартов представлена следующими документами:

1. Указ Президента России В. В. Путина от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» (подпункты «в» и «г» пункта 1);
2. Распоряжение Правительства РФ №487-р от 31 марта 2014 г. «Об утверждении Комплексного плана мероприятий по разработке профессиональных стандартов, их независимой профессионально-общественной экспертизе и применению на 2014 - 2016 годы»

3. Приказ Минтруда России №148н от 12 апреля 2013 г. «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов»;
4. Приказ Президента России от 16 апреля 2014 г. № 249 «О Национальном совете при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям» (утверждает Положение о Совете и его состав);
5. Федеральный закон от 03.12.2012г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой Кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании»;
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 января 2013 г. № 23 «О Правилах разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов»
7. Федеральный закон от 2 мая 2015 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статьи 11 и 73 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»;
8. Методические рекомендации по разработке профессиональных стандартов подготовлены и утверждены Минтрудом России (приказ № 170н от 29.04.2013 г.), документ устанавливает общие требования к процедурам разработки, экспертизы, профессионально-общественного обсуждения и изменения профессиональных стандартов, утверждает макет профессионального стандарта;
9. Методические рекомендации по разработке основных профессиональных и дополнительных профессиональных программ с учетом соответствующих профессиональных стандартов и Методические рекомендации по актуализации действующих Федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования с учетом принимаемых профессиональных стандартов (утверждены Министерством образования Российской Федерации РФ в январе 2015 года);

10. Классификаторы социально-трудовой информации (ЕКТС, ОКЗ, ОКС и др.)

НРК РФ разработана на базе Соглашения о взаимодействии Министерства образования и науки Российской Федерации и Российского союза промышленников и предпринимателей. При разработке НРК учитывались результаты анализа Европейской рамки квалификаций, национальных рамок квалификаций стран-участниц Болонского и Копенгагенского процессов. В процессе применения в текст НРК РФ могут вноситься корректировки, учитывающие опыт ее практического использования.

В переходный период от устаревших квалификационных справочников к новой системе профессиональных квалификаций в качестве основного опорного документа, определяющего квалификационные уровни, выступает «Уровни квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов»¹ (далее – Уровни квалификации). В соответствии с Уровнями квалификации определено 9-ть квалификационных уровней, описание которых включает следующие характеристики (Приложение 1):

1. показатели уровней квалификации (полномочия и ответственность, характер знаний);
2. основные пути достижения уровня квалификации (траектории обучения/образования, опыт работы).

Уровни квалификации могут быть уточнены, расширены, но не дополнены в соответствии со спецификой конкретной отрасли.

Национальная рамка квалификаций является составной частью и фундаментом разработки Национальной системы квалификаций Российской Федерации (НСК РФ). НСК РФ представляем собой систему, объединяющую отраслевые рамки квалификаций, профессиональные стандарты, образовательные стандарты, национальная система оценки

¹ Приказ Минтруда России от 12.04.2013 N 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов»

результатов образования и сертификации, которая определяет и организует единые для всех уровней профессионального образования принципы и механизмы аккумуляции и признания квалификаций на национальном и международном уровнях.

Национальная система квалификаций Российской Федерации представляет собой кооперацию представителей разных сфер:

- система образования - обеспечивает формирование содержания и актуализация Федеральных государственных образовательных процессов (для всех уровне образования);
- рынок труда (работодатели, объединения работодателей, профсоюзы) – обеспечивают разработку профессиональных стандартов и реализуют процедуры оценки квалификаций и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ;
- государственные структуры – обеспечивают нормативно-правовую основу формирования, развития, реализации и совершенствования Национальной системы квалификаций.

В соответствии с целью проекта акцент в исследовании смещен на Национальную рамку квалификаций как основополагающий документ, интегрирующий в себе требования образовательных стандартов, требования работодателей и нормативно-законодательной базы. Практическое применение Национальной рамки квалификаций сводится к следующим основным процессам:

1. разработке и актуализации в соответствии с профессиональными стандартами Федеральных государственных образовательных стандартов (среднего профессионального образования, высшего образования);
2. разработке и актуализации профессиональных стандартов в соответствии с реальной ситуацией в экономике и на рынке труда;
3. гармонизации Федеральных государственных образовательных стандартов и профессиональных стандартов в рамках конкретных образовательных программ.

Инструменты управления указанными процессами переданы в управление Национальному совету при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям, в подчинении которого находятся отраслевые советы по профессиональным квалификациям (СПК), в настоящий момент их 22:

1. Совет по профессиональным квалификациям в области сварки;
2. Совет по профессиональным квалификациям финансового рынка;
3. Совет по профессиональным квалификациям в nanoиндустрии;
4. Совет по профессиональным квалификациям в жилищно-коммунальном хозяйстве;
5. Совет по профессиональным квалификациям в строительстве;
6. Совет по профессиональным квалификациям в индустрии гостеприимства;
7. Совет по профессиональным квалификациям в области информационных технологий;
8. Совет по профессиональным квалификациям на железнодорожном транспорте;
9. Совет по профессиональным квалификациям в лифтовой отрасли и сфере вертикального транспорта;
10. Совет по профессиональным квалификациям в здравоохранении;
11. Совет по профессиональным квалификациям в электроэнергетике;
12. Совет по профессиональным квалификациям в машиностроении;
13. Совет по профессиональным квалификациям в отрасли судостроения и морской техники;
14. Совет по профессиональным квалификациям в нефтегазовом комплексе;
15. Совет по профессиональным квалификациям в сфере атомной энергии;
16. Совет по профессиональным квалификациям в автомобилестроении;
17. Совет по профессиональным квалификациям в целлюлозно-бумажной, мебельной и деревообрабатывающей промышленности;

18. Совет по профессиональным квалификациям в области управления персоналом;
19. Совет по профессиональным квалификациям в области ракетной техники и космической деятельности;
20. Совет по профессиональным квалификациям в области фармации;
21. Совет по профессиональным квалификациям офисных специалистов и вспомогательных административных работников;
22. Совет по профессиональным квалификациям химического и биотехнического комплекса².

Взаимодействие участников системы профессиональных квалификаций представлено на рисунке 1. Очевидно, что хотя система централизована, основная задача по развитию отраслевых рамок квалификации, адаптации профессиональных стандартов под реалии региональных отраслевых рынков лежит на региональных органах государственной власти и региональных объединениях работодателей.

² Реестр советов по профессиональным квалификациям. URL: <http://profstandart.rosmintrud.ru/documents/2216835/2514856/%D0%A0%D0%B5%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%20%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D0%BB.+23+03+16.xlsx/6f25ef00-ec09-4271-8ca8-a603ed0c7259>

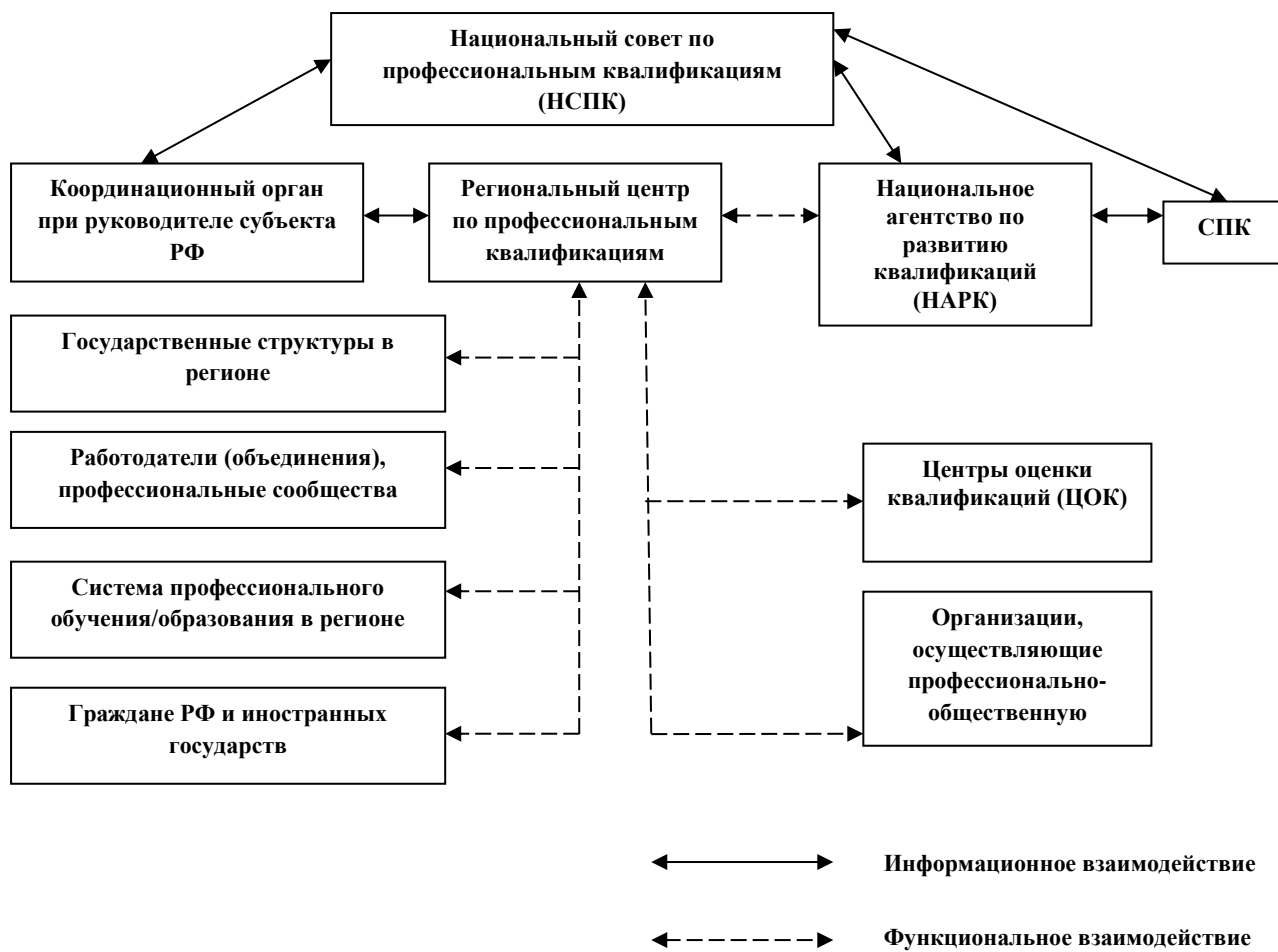


Рис.1. Схема взаимодействия Национального совета с партнерами в субъектах РФ.

Национальное агентство по развитию квалификаций (НАРК), созданное Общероссийским объединением работодателей «Российский союз промышленников и предпринимателей» (ООР РСПП) и Общероссийской общественной организацией «Российский союз промышленников и предпринимателей» (ООО РСПП) для формирования современных эффективных механизмов взаимодействия бизнеса и системы образования, принимает активное участие в объединении усилий региональных работодателей и иных заинтересованных сторон в разработке и применении отраслевых профессиональных стандартов. НАРК поддерживает инициативные разработки отраслевых профессиональных стандартов и сопровождает разработчиков на протяжении всех этапов работы над профессиональными стандартами.

Основными целями и задачами Национального агентства развития квалификаций являются:

- содействие развитию национальной системы квалификаций в России;
- формирование согласованной позиции организаций, представляющих бизнес сообщество, в их взаимодействии с государственными и негосударственными структурами, ответственными за развитие образования;
- содействие становлению независимых, в том числе общественно – государственных институтов, участвующих в развитии качества рабочей силы, оценке результатов образования, обучения и трудового опыта³.

Процедура разработки и утверждения профессиональных стандартов формализована и описана документально в указанных выше нормативно-законодательных актах.

Одобрены и успешно функционируют 2 схемы разработки профессиональных стандартов:

1. в инициативном порядке – за счет средств разработчика;

³ Официальный сайт НАРК http://www.nark-rspp.ru/?page_id=170

государственный заказ - за счет бюджетных средств на основе государственных контрактов (для видов профессиональной деятельности, соответствующих приоритетным направлениям развития экономики и предложениям Национального совета при Президенте Российской Федерации по профессиональным квалификациям).

Примерно 30% разработанных профессиональных стандартов финансировались из государственного бюджета, остальные 70% - инициативная разработка.

Основные этапы разработки профессиональных стандартов включают:

- формулирование потребности в разработке профессионального стандарта (отраслевые объединения работодателей);
- формирование проектной группы разработчиков профессионального стандарта (назначение ответственной организации-разработчика, формирование списка разработчиков);
- разработка плана и инструментария разработки проекта профессионального стандарта;
- определение ключевых организаций и экспертов для проведения исследования и разработки профессионального стандарта;
- проведение анализа актуального состояния и перспектив развития выбранного вида профессиональной деятельности с учётом российских и международных тенденций;
- анализ нормативной, методической, учебной, технологической документации по виду профессиональной деятельности и обобщенным трудовым функциям специалистов отрасли;
- организация и проведение профессионально-общественного обсуждения проекта профессионального стандарта;
- предоставление проекта профессионального стандарта в Министерство труда для экспертизы и дальнейшего его одобрения в Национальном совете по профессиональным квалификациям (НСПК).

После успешного прохождения всех этапов проект профессионального стандарта приобретает статус нормативно-правового документа.

Для информационной поддержки разработчиков по вопросам разработки профессиональных стандартов, отражения актуальной информации в доступных базах данных создан и размещен в информационно-телекоммуникационной сети Интернет программно-аппаратный комплекс «Профессиональные стандарты» (<http://profstandart.rosmintrud.ru/>).

Отраслевые советы по профессиональным квалификациям (СПК) наделены следующими полномочиями:

- проводят мониторинг соответствующей отрасли, потребностей в квалификациях, появления новых профессий, изменений в наименованиях и перечнях профессий;
- разрабатывают, актуализируют и организуют применение профессиональных стандартов;
- разрабатывают, актуализируют и организуют применение отраслевой рамки квалификаций и квалификационных требований;
- устанавливают требования для подтверждения профессиональной квалификации, организуют, координируют и контролируют деятельность по оценке и присвоению профессиональных квалификаций в соответствующих областях профессиональной деятельности;
- участвуют в определении потребностей в образовании и обучении, в разработке образовательных стандартов профессионального образования, в обновлении и профессионально-общественной аккредитации программ профессионального образования и обучения⁴.

⁴ Порядок наделения полномочиями советов по профессиональным квалификациям URL: <http://www.nark-rspp.ru/wp-content/uploads/%D0%9F%D0%BE%D1%80%D1%8F%D0%B4%D0%BE%D0%BA-%D0%BD%D0%B0%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%87%D0%B8%D1%8F%D0%BC%D0%B8-%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B2-%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9.pdf>

Отраслевого совета по профессиональным квалификациям в туризме нет. Профессиональные стандарты по гостеприимству закреплены за Советом по профессиональным квалификациям (СПК) в индустрии гостеприимства. В рамках СПК в индустрии гостеприимства создана и функционирует Комиссия по туризму.

За четыре года (до 2016 включительно) Министерство труда и социального развития Российской Федерации утвердило 812 профессиональных стандарта (65% существующих профессий),

В сфере гостеприимства утвержден один профессиональный стандарт - Руководитель/управляющий гостиничного комплекса/сети гостиниц.

В сфере туризма – один профессиональный стандарт - Экскурсовод (гид).

Профессиональный стандарт «Руководитель/управляющий гостиничного комплекса/сети гостиниц» разработан для вида профессиональной деятельности «Управление гостиничным комплексом и иными средствами размещения», в нем выделено 4 обобщенные трудовые функции (ОТФ), соответствующие 5-8 квалификационным уровням в соответствии с НРК:

ОТФ А «Управление текущей деятельностью сотрудников служб, отделов гостиничного комплекса» - 5 квалификационный уровень;

ОТФ В – «Управление текущей деятельностью департаментов (служб, отделов) гостиничного комплекса» - 6 квалификационный уровень;

ОТФ С – «Стратегическое управление развитием гостиничного комплекса» - 7 квалификационный уровень;

ОТФ D – «Стратегическое управление развитием сети гостиниц» - 8-й квалификационный уровень.

Профессиональный стандарт «Экскурсовод (гид)» разработан для вида профессиональной деятельности «Экскурсионная деятельность», в нем выделено 4 ОТФ, соответствующие 4-7 уровням квалификации:

ОТФ А «Вспомогательная деятельность по реализации экскурсионных услуг» - 4 квалификационный уровень;

ОТФ В – «Организационное обеспечение экскурсионных услуг» - 5 квалификационный уровень;

ОТФ С – «Проведение экскурсий» - 6 квалификационный уровень;

ОТФ D – «Руководство экскурсионной организацией» - 7-й квалификационный уровень.

В апреле 2016 года СПК в индустрии гостеприимства анонсировал разработку еще 2-х профессиональных стандартов для сферы гостеприимства: «Специалист по приему и размещению гостей», «Горничная»; и одного профессионального стандарта для сферы туризма - «Специалист по формированию, продвижению и реализации туристического продукта». Проекты указанных профессиональных стандартов в процессе разработки, поэтому ознакомиться с их содержанием нет возможности.

Обзор и анализ документации СПК в индустрии гостеприимства, Комиссии по туризму в его составе, документации Российского союза промышленников и предпринимателей показал, что индустрия туризма не является приоритетным направлением для развития квалификаций в текущий период времени. Это обусловлено рядом причин:

1. актуальными политическими условиями развития межгосударственных отношений между Россией и странами, в недавнем прошлом вовлеченными в тесные туристические контакты (Турция, Египет, страны Евросоюза);
2. экономическими условиями – необходимость поддержки секторов российской экономики, обеспечивающих основную долю ВВП в кризисных условиях, в виду чего задачи по развитию российского туризма отошли на второй план;
3. сосредоточением российских отраслевых работодателей на мобилизации экономических и организационных ресурсов для «выживания» в современных экономических условиях, как

следствие, переключение их внимания с развития квалификаций на вопросы «жизнеобеспечения» туристических предприятий.

В 2016 году планируется к разработке:

1. 57 профессиональных стандартов за счет федерального финансирования
2. 129 инициативных (под сопровождением НАРК).

Только два профессиональных стандарта для индустрии гостеприимства и туризма «Специалист по приему и размещению гостей» и «Специалист по формированию, продвижению и реализации туристического продукта» планируются к разработке.

Очевидно, что остаются неохваченные многие виды профессиональной деятельности (профессии) в сфере туризма и предстоит большая работа по разработке профессиональных стандартов для туристической индустрии.

Приложение 1

Описание уровней квалификации⁵

Уровень	Показатели уровней квалификации			Основные пути достижения уровня квалификации
	Полномочия и ответственность	Характер умений	Характер знаний	
1 уровень	Деятельность под руководством Индивидуальная ответственность	Выполнение стандартных заданий (обычно физический труд)	Применение элементарных фактических знаний и (или) ограниченного круга специальных знаний	Краткосрочное обучение или инструктаж Практический опыт
2 уровень	Деятельность под руководством с элементами самостоятельности при выполнении знакомых заданий	Выполнение стандартных заданий Выбор способа действия по инструкции Корректировка действий с учетом их выполнения	Применение специальных знаний	Основные программы профессионального обучения, программы профессиональной подготовки или переподготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих (как правило, не менее 2 месяцев) Практический опыт
3 уровень	Деятельность под руководством с проявлением самостоятельности при решении типовых практических задач Планирование собственной деятельности исходя из поставленной руководителем задачи Индивидуальная ответственность	Решение типовых практических задач Выбор способа действия на основе знаний и практического опыта Корректировка действий с учетом условий их выполнения	Понимание технологических и методических основ решения типовых практических задач Применение специальных знаний	Основные программы профессионального обучения, программы профессиональной подготовки или переподготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих (до одного года) Практический опыт
4 уровень	Деятельность под руководством с проявлением	Решение различных практических задач	Понимание научно-технических или методических основ	Образовательные программы среднего

⁵ Приказ Минтруда России от 12.04.2013 N 148н «Об утверждении уровней квалификации в целях разработки проектов профессиональных стандартов»

	<p>самостоятельности при решении практических задач, требующих анализа ситуации и ее изменений</p> <p>Планирование собственной деятельности и/или деятельности группы работников исходя из поставленных задач</p> <p>Ответственность за решение поставленных задач или результат деятельности группы работников</p>	<p>Выбор способа действия из известных на основе знаний и практического опыта</p> <p>Текущий и итоговый контроль, оценка и коррекция деятельности</p>	<p>решения практических задач</p> <p>Применение специальных знаний</p> <p>Самостоятельная работа с информацией</p>	<p>профессионального образования – программы подготовки квалифицированных рабочих (служащих)</p> <p>Основные программы профессионального обучения, программы профессиональной подготовки или переподготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих</p> <p>Практический опыт</p>
5 уровень	<p>Самостоятельная деятельность по решению практических задач, требующих самостоятельного анализа ситуации и ее изменений</p> <p>Участие в управлении решением поставленных задач в рамках подразделения</p> <p>Ответственность за решение поставленных задач или результат деятельности группы работников или подразделения</p>	<p>Решение различных типов практических задач с элементами проектирования</p> <p>Выбор способов решения в изменяющихся (различных) условиях рабочей ситуации.</p> <p>Текущий и итоговый контроль, оценка и коррекция деятельности</p>	<p>Применение профессиональных знаний технологического или методического характера</p> <p>Самостоятельный поиск информации, необходимой для решения поставленных профессиональных задач</p>	<p>Образовательные программы среднего профессионального образования - программы подготовки специалистов среднего звена, программы подготовки квалифицированных рабочих (служащих)</p> <p>Основные программы профессионального обучения - программы профессиональной подготовки по профессиям рабочих, должностям служащих, программы переподготовки рабочих, служащих, программы повышения квалификации рабочих, служащих</p>

				Дополнительные профессиональные программы Практический опыт
6 уровень	Самостоятельная деятельность, предполагающая определение задач собственной работы и/или подчиненных по достижению цели. Обеспечение взаимодействия сотрудников и смежных подразделений Ответственность за результат выполнения работ на уровне подразделения или организации	Разработка, внедрение, контроль, оценка и корректировка направлений профессиональной деятельности, технологических или методических решений	Применение профессиональных знаний технологического или методического характера, в том числе, инновационных. Самостоятельный поиск, анализ и оценка профессиональной информации	Образовательные программы высшего образования - программы бакалавриата Образовательные программы среднего профессионального образования - программы подготовки специалистов среднего звена Дополнительные профессиональные программы Практический опыт
7 уровень	Определение стратегии, управление процессами и деятельностью, в том числе, инновационной, с принятием решения на уровне крупных организаций или подразделений. Ответственность за результаты деятельности крупных организаций или подразделений	Решение задач развития области профессиональной деятельности и (или) организации с использованием разнообразных методов и технологий, в том числе, инновационных. Разработка новых методов, технологий	Понимание методологических основ профессиональной деятельности. Создание новых знаний прикладного характера в определенной области. Определение источников и поиск информации, необходимой для развития области профессиональной деятельности и/или организации	Образовательные программы высшего образования - программы магистратуры или специалитета Дополнительные профессиональные программы Практический опыт
8 уровень	Определение стратегии, управление процессами и деятельностью (в том числе, инновационной) с принятием	Решение задач исследовательского и проектного характера, связанных с повышением эффективности процессов	Создание новых знаний междисциплинарного и межотраслевого характера Оценка и отбор информации,	Программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программы ординатуры,

	<p>решения на уровне крупных организаций</p> <p>Ответственность за результаты деятельности крупных организаций и (или) отрасли</p>		<p>необходимой для развития области деятельности</p>	<p>программы ассистентуры-стажировки</p> <p>Образовательные программы высшего образования - программы магистратуры или специалитета</p> <p>Дополнительные профессиональные программы</p> <p>Практический опыт</p>
9 уровень	<p>Определение стратегии, управление большими техническими системами, социальными и экономическими процессами. Значительный вклад в определенную область деятельности</p> <p>Ответственность за результаты деятельности на национальном или международном уровнях</p>	<p>Решение задач методологического, исследовательского и проектного характера, связанных с развитием и повышением эффективности процессов</p>	<p>Создание новых фундаментальных знаний междисциплинарного и межотраслевого характера</p>	<p>Программы подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программы ординатуры, программы ассистентуры-стажировки. Дополнительные профессиональные программы. Практический опыт</p>