честв участников резерва с целью составления и корректировки индивидуальных планов профессионального развития;
- реализация индивидуальных планов профессионального развития участников резерва и контроль за их выполнением со стороны консультантов и независимых экспертов;
- стажировки участников резерва в государственных органах, в которых планируется открытие вакансии для должностей государственной службы, рекомендованных участникам резерва;
- выдача специального сертификата участника резерва по итогам обучения в рамках программы формирования резерва управленческих кадров.

Таким образом, формирование резерва управленческих кадров следует рассматривать как механизм реализации государственной кадровой стратегии. Наличие подготовленной когорты кандидатов на руководящие должности является непременным условием практического осуществления курса на создание инновационного общества, развитие социальной рыночной экономики и реализацию Стратегии 2020.

**Литература**

1. Вступительное слово Д.А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров. http://www.kremlin.ru
2. *Турчинов А.И., Магомедов К.О.* Современные проблемы кадровой политики и управления персоналом в России. Социологический анализ. М., 2009. С.40.

**Виктор ГОРБ**

# Методологические основы проектирования стандартов профессиональной подготовки

**Одним из методов модернизации** образовательной системы страны является компетентностный подход к проектированию целей и содержания высшего профессионального образования. В настоящее время разработаны и доведены до вузов макеты стандартов высшего профессионального образования третьего поколения, ведется разработка их проектов. Стандарт должен не только «отвечать реальным потребностям государственной и муниципальной службы», как это предписывает программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)», но и обеспечить потенциал профессионального развития государственным и муниципальным служащим как минимум на 10 лет (такой нормативный срок установлен для действия стандарта одного поколения). Кроме того, федеральные государственные стандарты различного уровня должны быть методологической основой разработки методик конкурсных и аттестационных процедур, квалификационного экзамена, а также проектирования программ дополнительного профессионального образования.

**Виктор ГОРБ** – доктор педагогических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Института дополнительного профессионального образования Уральской академии государственной службы (г. Екатеринбург)

В компетентностном подходе ключевыми понятиями являются «профессиональная компетенция» и «профессиональная компетентность». В последнее время различное содержание и сущность этих понятий широко представлены во многих научно-методических и научно-практических публикациях. Вместе с тем общепринятые позиции пока не определены, что является серьезной теоретической проблемой, снижающей эффективность работы по подготовке проектов стандартов.

Контент-анализ различных определений понятия «профессиональная компетенция» позволил выявить в качестве его отличительного признака «совокупность полномочий», которыми обладают или должны обладать определенные должностные лица согласно законам, нормативным документам, уставам, положениям. Сейчас же термин «компетенция» иногда используется безотносительно к конкретному процессу, что может привести к эклектическому переносу содержания понятия, лишая его необходимого теоретического обоснования.

Основываясь на отличительном признаке понятия, под ***профессиональной компетенцией*** мы предлагаем подразумевать профессионально статусные возможности по осуществлению человеком государственных, социальных и личностных полномочий в профессиональной деятельности. К числу таких возможностей относятся:
- *административно-правовые* – предусматривающие уровень административной власти и правомочности в решении административных, экономических, финансовых, кадровых и других вопросов деятельности подразделения или организации в целом;

- *информационные* – устанавливающие объем получаемой должностным лицом информации, используемой для реализации своих профессиональных полномочий;
- *экономические* – определяющие уровень самостоятельности должностного лица при принятии решений в экономической и финансовой сферах.

В практической деятельности должны быть гармонично представлены все три вида полномочий служащего (личностные, социальные, государственные). Доминирование государственных может быть условием технократизации и дальнейшей бюрократизации профессиональной деятельности. Преобладание личностных полномочий, как ориентиров профессиональной деятельности, приводит к опасности коррупционной ориентации служащего, а акцентирование на социальных полномочиях придает деятельности политический контекст, который на фоне профессиональных проблем приводит к развитию политической, а затем и профессиональной демагогии.

В отличие от «профессиональной компетенции» отличительным признаком понятия «профессиональная компетентность» является «личностная возможность должностного лица реализовывать определенные полномочия». Таким образом, под профессиональной компетентностью мы понимаем личностные возможности должностного лица, позволяющие ему действовать конструктивно в рамках определенной профессиональной компетенции [1].

Личностные возможности включают в себя:

- интеллектуальные, творческие и эмоционально-волевые способности человека;
- потенциалы личностного развития;
- социокультурные качества гражданина страны;
- профессиональные способности к выполнению служебных обязанностей;
- профессиональную готовность к конструктивной деятельности и профессиональному развитию.

Алгоритм разработки стандарта профессионального образования включает следующие этапы:

1. Проектирование содержания личностной, социокультурной и государственной компетенции государственных и муниципальных служащих.

2. Проектирование структурно-логической модели профессиональной компетентности государственного и муниципального служащего.

3. Проектирование модели образовательных целей профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

4. Проектирование дисциплинарных целей профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

## 1. ПРОЕКТИРОВАНИЕ СОДЕРЖАНИЯ ЛИЧНОСТНОЙ, СОЦИАЛЬНОЙ И ПРЕДМЕТНО-ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.

В своей профессиональной деятельности государственные и муниципальные служащие реализуют личностные полномочия, социальные полномочия и делегируемые им государственные полномочия. Личностные полномочия – это права человека в определенных видах деятельности **(см. табл. 1)**. Эти права не требуют нормативного закрепления, они обеспечиваются социумом и направлены на развитие личностных потенциалов.

Социальные полномочия определяются правами и обязанностями гражданина страны, прописанными в Конституции РФ. На основе их анализа определяются виды социальной деятельности гражданина, какими правами в каждом виде он обладает, какие обязанности на него возлагаются.

К наиболее сложным задачам относится определение предметно-профессиональной компетенции государственных и муниципальных служащих. Для ее решения мы предлагаем применить деятельностный подход, который одобрен Российской академией образования (РАО) в качестве методологической основы разработки второго поколения федеральных государственных стандартов общего образования [2]. Этот подход был использован нами при разработке методологии проектирования должностных регламентов государственных гражданских служащих [3], а также при проектировании и развитии организационных образовательных систем [4].

Предполагается следующая операциональная последовательность.

*1. Определение рода управленческой деятельности органов государственного и муниципального управления:*

**Таблица 1. Личностная компетенция**

| Вид деятельности | Социально обусловленные полномочия личности |
|---|---|
| Познавательная | развивать свои познавательные способности;<br>обладать интеллектуальными чувствами в отношении процесса познания |
| Творческая | обладать творческим мышлением;<br>обладать творческим воображением |
| Ценностная | иметь личностное миропонимание и мировоззрение;<br>иметь этические и эстетические ценности |
| Коммуникативная | определять стратегию, виды, формы и стили общения;<br>участвовать в межкультурной коммуникации,<br>владеть иностранными языками;<br>противодействовать информационной манипуляции и агрессии |
| Эмоциональная | эмоционально относиться к оценке событий и явлений в рамках общепринятых культурных норм;<br>осуществлять эмоциональную саморегуляцию |
| Волевая | принимать решения в отношении развития личностных потенциалов;<br>осуществлять самоорганизацию и самоконтроль личностного развития |
| Здоровье-сберегающая | поддерживать здоровье на уровне, соответствующем личностным потребностям;<br>защищать свое здоровье и безопасность |

- внешнегосударственная – направленная на реализацию внешнегосударственных полномочий;
- государственная (законодательная, исполнительная, судебная) – предусматривающая реализацию определенных полномочий в масштабе всего государства;
- внутригосударственная (законодательная, исполнительная) – обеспечивающая реализацию государственных полномочий в субъекте Российской Федерации;
- муниципальная – (законодательная, исполнительная) – обеспечивающая реализацию полномочий муниципальных органов управления;
- внутриорганизационная – отражающая внутриорганизационные полномочия органа управления в процессе реализации его компетенции.

*2. Определение видов и объектов деятельности органов государственного и муниципального управления, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.*

Виды и объекты деятельности органов государственного и муниципального управления определены нормативными документами в зависимости от типа власти (законодательная, исполнительная, судебная), реализуемой тем или иным органом. При этом под объектом деятельности мы понимаем процесс, нормативно определяющий и регулирующий различные социально-экономические отношения в обществе и государстве.

*3. Проектирование предметов управленческой деятельности государственных и муниципальных органов.*

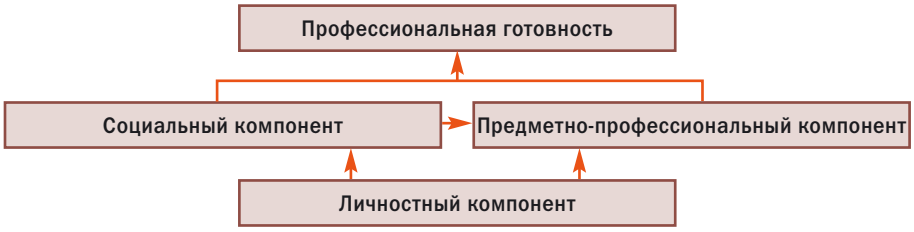
Предметами деятельности органа государственного управления являются процессы, составляющие содержание объекта деятельности и отражающие компетенцию органа в реализации административных, правовых и экономических полномочий.

*К административным полномочиям* относятся прогнозирование, планирование, организация, координация, контроль и надзор, учет и анализ, регулирование, организация взаимодействия и обеспечения.

Основными *правовыми полномочиями*, с нашей точки зрения, являются нормативно-устанавливающие и нормативно-регулирующие.

*К экономическим полномочиям* можно отнести бюджетирование или бюджетное регулирование, лицензирование, стандартизацию, сертификацию, государственную экспертизу, таможенный контроль, управление государственным имуществом, оказание государственных услуг.

**Рисунок 1. Структурно-логическая модель профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих**




## 2. ПРОЕКТИРОВАНИЕ СТРУКТУРНО-ЛОГИЧЕСКОЙ МОДЕЛИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО.

Личностная, социальная и предметно-профессиональная компетенция государственных и муниципальных служащих – это содержательная основа проектирования структурно-логической модели их профессиональной компетентности (рис. 1). Базовым служит личностный компонент модели, обеспечивающий соответствующий уровень социального и предметно-профессионального компонентов, которые в свою очередь определяют уровень профессиональной готовности к конструктивной деятельности и профессиональному развитию.

Содержанием компонентов модели компетентности являются знания, навыки, умения, способности, качества, готовность. Прежде чем преступить к описанию содержания каждого из компонентов и проектированию целей образовательной деятельности, необходимо определиться с их пониманием.

Ныне в образовании доминирует подход, основная цель которого – овладение обучающимися навыками. Они и есть базовые компоненты способностей и готовностей к решению профессиональных задач. Вместе с тем это утверждение нельзя назвать общепринятым или отражающим современные подходы к пониманию дефиниций основных дидактических категорий. В психологии навык определяют как «доведенное до *автоматизма* путем многократных повторений *действие* <...> выполнение которого не требует постоянного и интенсивного *внимания* (контроля)» [5]. Возникает вопрос: так что, основной задачей профессионального обучения является подготовка человека, способного действовать в режиме «автомата»? Ответ на этот вопрос можно найти в той же психологии личности. А.В. Петровский отмечает, что «*умение* – это освоенный субъектом способ выполнения действия, обеспечиваемый совокупностью приобретенных знаний и навыков. Умение формируется путем упражнений и создает возможность выполнения действия не только в привычных, но и в изменившихся условиях» [6]. В Толковом словаре русского языка Ушакова умение рассматривается как *способность* (курсив наш. – *В.Г.*) делать что-нибудь, основанная на знании, опытности, навыке» [6]. Таким образом, с нашей точки зрения, не навык, а умение является более высоким уровнем дидактических целей профессионального образования. Умение можно рассматривать как приобретенную способность, социальное или профессиональное свойство личности. «Способности – индивидуально-психологические особенности личности, необходимые для ос-

воения определенной деятельности и ее успешного осуществления» [6]. Эта цитата позволяет уточнить основные способы достижения дидактических целей. Знания обучающийся *приобретает*, навыками *овладевает*, а умения *осваивает*. Одно или несколько умений в определенном виде деятельности в представленной логике можно называть личностными, социальными или профессиональными *качествами*.

В отличие от способности *готовность* – это не свойство личности, а определенная личностная структура. В психологии она называется установкой, проявляющейся как «предрасположенность субъекта, возникающая при предвосхищении им появления определенного объекта и обеспечивающая устойчивый целенаправленный характер протекания деятельности по отношению к данному объекту» [6]. В структуру готовности входят умения, а также «мотивы, интересы, склонности, убеждения, намерения личности» [7]. Таким образом, *формирование готовности* предполагает не только освоение умений решения профессиональных задач, но и мотивацию обучающихся к данной деятельности, а также воспитание волевых качеств.

Основываясь на представленных теоретических положениях, мы определили следующую иерархию образовательных целей: 1) знания; 2) навыки; 3) умения; 4) способности (качества); 5) готовность. Каждый из уровней представлен в образовательной деятельности различными видами, которые и должны быть отражены в модели целей образовательной деятельности.

## 3. ПРОЕКТИРОВАНИЕ МОДЕЛИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.

Образовательные цели профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих мы отразили в андрагогической* модели из профессиональной компетентности **(рис. 2)**. Она не только отражает особенность обучающихся, но и создает условия для самообучения и саморазвития государственных и муниципальных служащих. В модели представлены уровни образовательных целей каждого компонента профессиональной компетентности.

**Таблица 2. Личностные качества государственного и муниципального служащего**

| Вид деятельности | Качества личности |
|---|---|
| Познавательная | Эрудированность, внимательность, аналитичность, интегративность мышления |
| Творческая | Инициативность, находчивость, вариативность |
| Ценностная | Честность, скромность, аккуратность, эстетический вкус |
| Коммуникативная | Коммуникабельность, вежливость |
| Эмоциональная | Эмоциональная устойчивость, эмпатийность |
| Волевая | Самоорганизация, самоконтроль, решительность |
| Здоровьесберегающая | Физическая подготовленность |

**Таблица 3. Гражданские качества государственного и муниципального служащего**

| Вид деятельности | Качества гражданина РФ |
|---|---|
| Профессионально-образовательная | Образовательная конкурентоспособность, образовательная мобильность |
| Социально-экономическая | Трудолюбие, предприимчивость, адаптивность |
| Социально-культурная | Гуманизм, духовность, общая культура, толерантность |
| Социально- правовая | Законопослушность |
| Социально- политическая | Патриотизм, политическое самоопределение, общественная активность |
| Социально- коммуникативная | Информационная культура |
| Экологическая | Экологичность |
| Семейная | Семейная гармоничность |

Личностные качества служащего отражают проявление его способностей в процессе осуществления видов деятельности человека в социальном пространстве **(табл. 2)**. Личностные качества мы рассматриваем как лидерский потенциал государственного и муниципального служащего. Их развитие – не только основной фактор, повышающий уровень конструктивного лидерства государственных и муниципальных служащих, оно предупреждает деструктивное влияние властных полномочий на характер их профессиональной деятельности. Другими словами, личностное развитие препятствует профессиональной деформации и патологическому отношению к власти.

Социальный компонент модели компетентности представлен качествами государственного и муниципального служащего как гражданина страны и гражданственностью как его готовностью к конструктивной реализации своих прав и выполнению обязанностей **(табл. 3)**. Уровень гражданственности, как справедливо отмечает К. Магомедов, является одной из важнейших характеристик профессиональной деятельности гражданского и муниципального служащего [8].

На рисунке 2 представлена структура всех компонентов андрагогической модели. Отличительной особенностью предметно-профессионального компонента является то, что он не только основывается на личностном, но и зависит от социального компонента, так как качества гражданина РФ непосредственно влияют на ценностную определенность и личностную готовность государственного и муниципального служащего к профессиональной деятельности.

К числу базовых составляющих предметно-профессионального компонента относятся метапредметные профессиональные навыки. Они должны обеспечивать реализацию полномочий государственных и муниципальных служащих в отношении предметов деятельности органа государственного и муниципально-

* Андрагогика – [от греч. aner, родительный падеж andros – взрослый человек и agoge – руководство, воспитание] одно из названий отрасли педагогической науки, охватывающей теоретические и практические проблемы обучения и воспитания взрослых.

го управления. Исходя из этого мы определили следующие группы метапредметных профессиональных навыков:

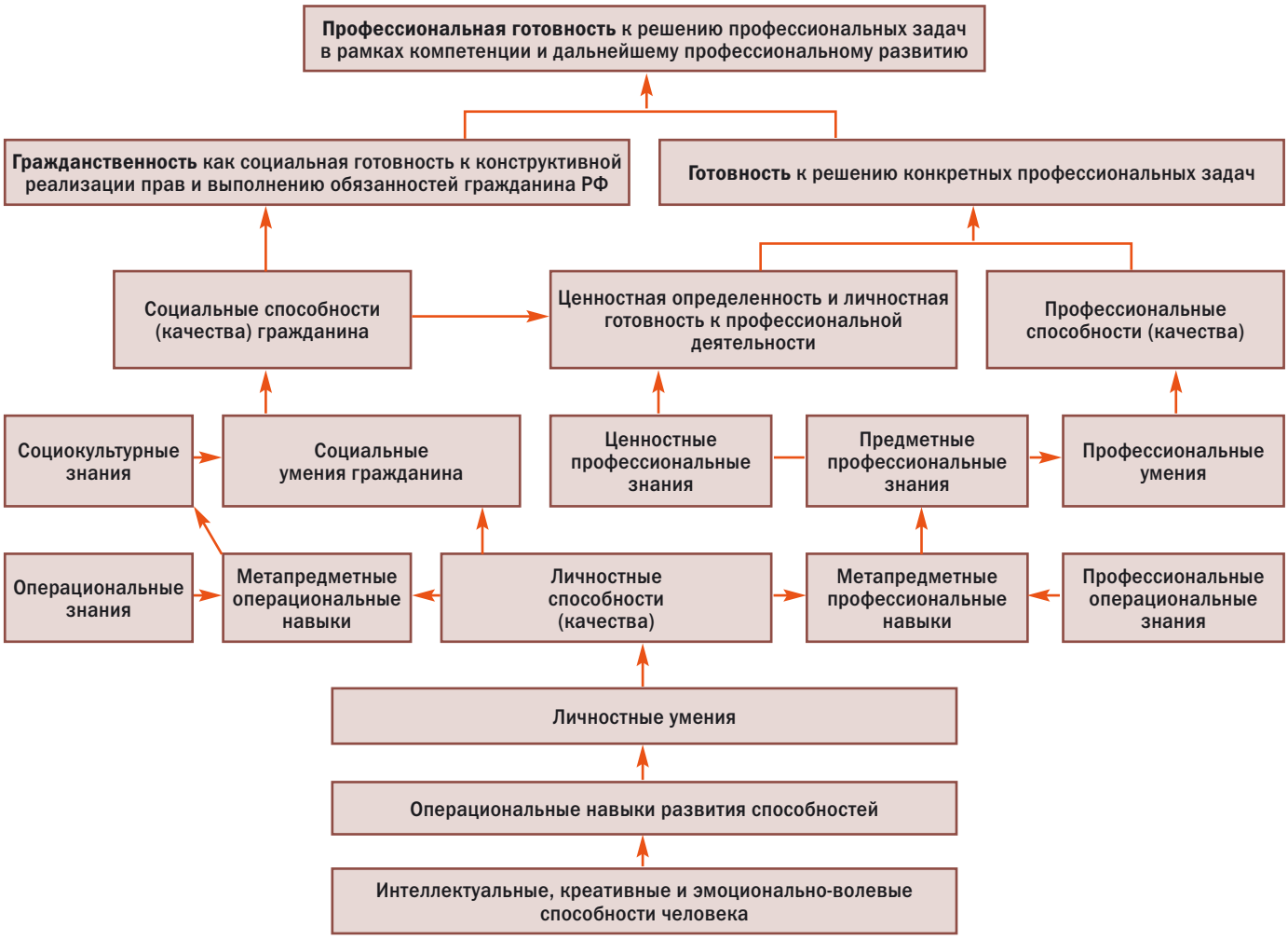
- *административно-управленческие*: прогнозирования, планирования, организации, мотивации, контроля, регулирования;
- *правовые*: навык формулирования профессиональных и социальных норм, правоприменительной деятельности;
- *экономические*: бюджетирования, лицензирования; стандартизации; сертификации; экономической экспертизы, управления имуществом, оказания государственных услуг;
- *информационные*: получения необходимой профессиональной информации; организации информационного обеспечения решения профессиональных задач;
- *исследовательские*: определения профессиональных проблем; выявления противоречий профессиональной деятельности;
- *инновационные*: вариативность решения профессиональных проблем, творческое преобразование профессиональной деятельности.

Метапредметные профессиональные навыки, реализуемые на основе полученного профессионального знания, приводят к освоению обучающимися необходимых профессиональных умений. Сами профессиональные знания могут быть ценностными и предметными. Ценностные мотивируют обучающихся к реализации профессиональных задач. Предметные могут быть следующих видов:

- *профессионально-ознакомительные* – дающие общие представления о сфере профессиональной деятельности;
- *нормативно-предписанные* – необходимые для выполнения установленных правовых норм и нормативных требований;
- *государственно-развивающие* – отражающие новшества в отношении подходов к государственному развитию;
- *социально-развивающие* – отражающие современные и перспективные пути социального развития;
- *профессионально-развивающие* – представляющие научные новшества в отношении решения актуальных профессиональных задач;
- *организационно-развивающие* – представляющие подходы к развитию организационного потенциала органа государственного и муниципального управления.

Такой подход к определению видов профессиональных знаний и, как следствие, освоению обучающимися соответствующих профессиональных умений обеспечит прогностиче-

**Рисунок 2. Андрагогическая модель профессиональной компетенции государственного и муниципального служащего**



скую направленность профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

Профессиональные качества проявляются в процессе реализации служащим в практической деятельности своих профессиональных умений. Типологизацию умений целесообразно проводить по признаку метапредметных профессиональных навыков и выделять группы профессиональных качеств: 1) профессионально-прогностические; 2) проективно-плановые; 3) профессионально-организаторские; 4) профессионально-мотивационные; 5) контрольно-аналитические; 6) регулятивно-распорядительные; 7) профессионально-правовые; 8) профессионально-экономические; 9) профессионально-информационные; 10) профессионально-исследовательские; 11) профессионально-инновационные.

С первой по шестую группу качества характеризуют управленческие способности государственного и муниципального служащего, седьмая, восьмая и девятая отражают способности решать профессиональные задачи правовыми, экономическими и информационными способами, а десятая и одиннадцатая – способности модернизировать профессиональную деятельность.

## 4. ПРОЕКТИРОВАНИЕ ДИСЦИПЛИНАРНЫХ ЦЕЛЕЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ.

В представленной андрагогической модели профессиональной компетентности государственных и муниципальных служащих выделяются следующие виды образовательных целей: личностно-развивающие; гражданско-формирующие; предметно-профессиональные; интегративно-профессиональные.

Необходимо отметить, что любая дисциплина может включать все четыре вида целей, имея один или несколько целевых акцентов. Это, с нашей точки зрения, позволит обеспечить реализацию компетентностного подхода при проектировании содержания дидактических единиц учебных дисциплин. Основанием для выделения определенного содержания образования в отдельную дисциплину, с точки зрения деятельностного подхода, должен быть нормативно заданный вид деятельности, а не научная дисциплина, как это в основном применяется в ныне действующих стандартах.

Представленные методологические положения могут быть положены в основу разработки методик конкурсных и аттестационных процедур, планов профессионального развития, квалификационного экзамена, а также проектирования программ дополнительного профессионального образования.

### Литература


1. *Горб В.Г.* Компетентностный подход к аттестации и квалификационному экзамену государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2008. № 1. С.6.
2. О Федеральном государственном стандарте общего образования: доклад Российской академии образования // Педагогика. 2008. № 10. С.9-28.
3. *Горб В.Г.* Методология разработки должностных регламентов государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. № 4. С.43-53.
4. *Горб В.Г.* Методология проектирования организационных образовательных систем: Монография. Екатеринбург: Изд-во УрАГС, 2008.
5. Большой психологический словарь / Сост. и общ. ред. Б. Мещеряков, В.Зинченко. СПб: прайм-ЕВРОЗНАК, 2003. С.320.
6. http://slovari.yandex.ru
7. *Жуков Г.Н.* Готовность к деятельности как социально-педагогическая категория: инновационный подход // Образование и наука. 2000. № 3. С.177.
8. *Магомедов К.О.* Гражданственность и ее проявление в деятельности государственных гражданских служащих Российской Федерации // Государственная служба. 2008. № 3. С.5-13.


# Кадровая политика. Что читать

**Кадровое обеспечение профессиональной деятельности помощников членов Совета Федерации** / автор проекта Р.В. Татаринов; под общей редакцией П.А. Бакланова; Совет Федерации Федерального Собрания РФ [и др.]. - М.: Издание Совета Федерации, 2008.- 264 с.

Издание подготовлено авторским коллективом под руководством главы секретариата Председателя Совета Федерации Руслана Татаринова. Общую редакцию осуществил начальник отдела по работе с членами Совета Федерации и их помощниками Управления кадров и госслужбы аппарата Совета Федерации, кандидат социологических наук Павел Бакланов. В числе авторов – сотрудники и начальник Управления кадров и госслужбы аппарата Совета Федерации Алексей Нестеренко. Авторы акцентируют внимание на существенных особенностях становления корпуса помощников и на технологиях его профессионально-должностного развития с позиций нормативного и правового регулирования кадровых процессов. Излагаются не только научно-практические положения, раскрывающие сущность профессиональной деятельности помощников членов Совета Федерации, но также представлены отдельные методические рекомендации по ее эффективному осуществлению.

Латыпов Р.Ф. **Политологический анализ кадровых процессов: теория и практика**: монография / Р.Ф. Латыпов; Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан; Академия наук Республики Башкортостан, Отделение социально-экономических наук. - Уфа: Гилем, 2009. - 212 с.

Проанализирован процесс подбора и расстановки кадров через призму реализации политических интересов различных субъектов политики. Сама государственная кадровая политика исследована как механизм распределения политической власти, то есть не только как управленческий, но и как политический процесс.
Проведена классификация ее базовых моделей, обоснованы и введены в научный оборот понятия «кадровой коррупции», «идеологии кадровой политики», «кадровой безопасности» и т.д., даны прогнозы дальнейшего развития кадровых процессов и в России, и за рубежом.