Виктор ГОРБ

Системно-деятельностный подход к подготовке государственных и муниципальных служащих

Нормативно-методической основой профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих являются федеральные государственные стандарты высшего профессионального образования подготовки бакалавров и магистров по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление». Качество нормативно-методической основы профессиональной деятельности (в нашем случае профессионально-образовательной) определяется ее методологическим уровнем. На основе опыта разработки и использования учебно-методических материалов в рамках реализации новых образовательных стандартов, а также теоретического анализа предписанных целевых установок, мы определили ряд методологических трудностей, которые могут существенно снизить эффективность профессиональной подготовки бакалавров и магистров.

Рассматривать способы разрешения методологических трудностей мы будем на основе системно-деятельностного подхода, предполагающего структурирование видов деятельности, профессиональных целевых ориентиров и образовательных целей учебных предметов на основе принципа системности.

С нашей точки зрения, первая методологическая трудность заключается в том, что стандарты весьма расплывчато формулируют нормативные положения, определяющие, на какие должности направлена профессиональная подготовка бакалавров и магистров. В пункте 4.1 федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению 081100 о подготовке бакалавров говорится, что «область их профессиональной деятельности включает профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ по обеспечению исполнения полномочий федеральных государственных органов, государственных органов субъектов РФ, лиц, замещающих государственные должности РФ, и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ на должностях государственной гражданской службы РФ (муниципальной службы)» [Федеральный государственный образовательный стандарт..., 2011]. Обеспечение исполнения полномочий относится к функциональным задачам обеспечивающих специалистов. Следует ли из этого, что профессиональная подготовка государственных гражданских служащих по бакалаврским программам должна идти на должности категории «обеспечивающие специалисты»? Проведя проблемный анализ профессионально-целевых ориентиров новых образовательных стандартов, мы сформулировали следующие концептуальные предложения:

Во-первых, поскольку «бакалавр» – уровень высшего профессионального образования, то в процессе реализации профессиональных образовательных программ должна быть обеспечена возможность выпускникам занимать должности следующих категорий: руководители, специалисты, обеспечивающие специалисты.

Во-вторых, профессиональная подготовка в рамках ФГОС ВПО (квалификация, степень, «бакалавр») по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» предполагает готовность выполнять обязанности по следующим группам должностей: «руководители», «специалисты», «обеспечивающие специалисты».

Магистерские профессиональные образовательные программы призваны обеспечить готовность занимать высшие группы должностей для «руководителей» и «специалистов», а также профессиональную подготов-

Виктор Горб, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института – филиала РАНХиГС, доктор педагогических наук, профессор (620144, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66) E-mail: viktor.gorb@uapa.ru

Аннотация: В статье рассматриваются методологические трудности, возникшие в процессе реализации новых федеральных государственных образовательных стандартов подготовки бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление». На основе системно-деятельностного подхода предложены способы преодоления этих методологических трудностей. Разработана система образовательных целей учебной дисциплины. В качестве системообразующих целевых установок рассматриваются метапредметные профессиональные навыки государственных и муниципальных служащих, виды предметных знаний, отражающих содержание служебной деятельности и методологии практической деятельности как теоретическая основа обеспечения результативности, эффективности и качества профессиональной активности.

Ключевые слова: пути повышения эффективности профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих; система образовательных целей учебного предмета; метапредметные профессиональные навыки государственных и муниципальных служащих; виды предметных знаний в профессиональной подготовке; методология практической деятельности.

ку их помощников (советников).

В качестве второй методологической трудности мы рассматривали отсутствие логической структуры и содержательной характеристики видов деятельности, представленных в стандарте. Виды деятельности в новых стандартах являются ключевыми методологическими положениями. На основе видов деятельности структурируются профессиональные задачи, которые должен решать выпускник, его профессиональные компетенции, а также тематика выпускных квалификационных работ магистров.

В пункте 4.3 определяются следующие виды деятельности:

– при реализации профессиональных образовательных программ подготовки «бакалавров»: организационно-управленческая, информационно-методическая, коммуникативная, проектная, вспомогательно-технологическая (исполнительская);

– при реализации профессиональных образовательных программ подготовки «магистров»: организационно-управленческая, административно-технологическая, консультационная и информационно-аналитическая, проектная, научно-исследовательская и педагогическая.

При рассмотрении представленных видов деятельности возникает ряд вопросов. Во-первых, как эти виды деятельности соотносятся с категориями должностей государственных и муниципальных служащих? Во-вторых, каково содержание каждого вида деятельности? Например, организационно-управленческая деятельность предполагает управление организацией или административное управление. Если это административное управление, то почему оно не предполагает прогнозирование, проектирование, мотивацию, контроль, регулирование, а акцентирует внимание на организации как функции управления?

В целях разрешения выявленной методологической трудности, на основе системно-деятельностного подхода мы разработали структурно-логическую схему видов профессиональной деятельности государственного гражданского служащего (**схема 1**)*.

В зависимости от категории должностей, государственные гражданские служащие могут реализовывать административно-управленческую, организаторско-обеспечивающую, исполнительски-обеспечивающую деятельность. Структура каждого вида деятельности представлена на схеме 1.

По методу профессиональная деятельность может быть следующих видов: информационно-коммуникативная, технологическая, инновационная. На схеме показана логическая взаимосвязь между этими видами деятельности.

По сфере профессиональной деятельности мы предлагаем три вида:

– персональное и социокультурное развитие государственных и муниципальных служащих;

– организация деятельности органа государственного (муниципального) управления;

– сфера полномочий органа государственного (муниципального) управления.

Виды деятельности являются основой для типологизации образовательных целей профессиональной подготовки. Представленная структурно-логическая

* Представленный подход применим и к структурированию видов деятельности муниципального служащего.

Схема 1. Структурно-логическая схема видов профессиональной деятельности государственных гражданских служащих



структура видов деятельности, создает условия для повышения их системности, и как следствие, профессиональной значимости.

Третьей трудностью мы считаем отсутствие в стандартах методологической позиции понимания содержания, а также иерархии или соотношения целевых ориентиров образовательной деятельности. В тексте стандартов представлены следующие целевые ориентиры: знания, стремление, готовность, способность, понимание, владение, умение, оперирование, наличие навыков. На основе компетентностно-деятельностного подхода мы определили следующую иерархию целевых ориентиров профессиональной подготовки: знания, навыки, умения. способности (качества), готовность [Горб, 2009]. В процессе профессиональной подготовки студент может приобретать ценностные, операциональные и предметные знания. В рамках представленного подхода и с учетом видов профессиональной деятельности можно выделить четыре вида образовательных целей: метапредметно-профессиональные, профессионально-предметные, профессионально-методологические, профессионально-технологические.

Представленные образовательные цели будут достижимы, если их структурировать в систему деятельности субъектов в рамках конкретного учебного предмета (**схема 2**).

Метапредметно-профессиональные образовательные цели в рамках рассматриваемого подхода представлены следующими метапредметными профессиональными навыками: профессионально-прогностические, проективно-плановые, профессионально-организаторские, профессионально-мотивационные, контрольно-аналитические, регулятивно-распорядительные, профессионально-правовые, профессионально-экономические, информационно-коммуникативные, навыки инновационной деятельности [Горб, 2009].

В профессиональной образовательной программе целесообразно предусмотреть, в рамках каких дисциплин обучающийся овладевает конкретными метапредметными профессиональными навыками и в рамках каких учебных предметов он их развивает. Метапредметные профессиональные навыки осуществляются в процессе приобретения обучающимися предметных знаний, на основе которых происходит освоение умений решать конкретные профессиональные задачи.

Предметные знания могут быть ознакомительные и профессионально-предметные. Ознакомительные знания необходимы для развития социокультурной, общенаучной и профессиональной эрудиции обучающихся, на основе профессионально-предметных знаний осваиваются конкретные профессиональные умения. Мы определили следующие виды предметных знаний, которые необходимы для качественной профессиональной подготовки государственных и муниципальных управленцев: социокультурные, общенаучные, правовые, знания в области управленческих ресурсов: человеческих, организационных, финансово-экономических, информационных; знания в области сфер профессиональной компетенции органов государственного управления и местного самоуправления.

Виды предметных знаний, с нашей точки зрения, являются основанием для типологизации дисциплин учебного плана. Разработчики нового федерального государственного стандарта высшего профессионального образования подготовки бакалавров по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление», заявив компетентностный подход в качестве методологической основы, фактически сохранили прежний порядок типологизации учебных дисциплин, предусматривающий: гуманитарный, социальный и экономические циклы; математический и естественнонаучный циклы; профессиональный цикл.

Столкнувшись с неизбежными методологическими трудностями, разработчики спроектировали результаты освоения дисциплин учебных циклов (знать, уметь, владеть), не определив их корреляционной связи с компетенциями, которые также заявлены в виде образовательных целей предметов. Ни проектируемые результаты освоения, ни заявленные в циклах компетенции с конкретными учебными предметами не взаимосвязаны. Зачем в таком случае нормативно заданы сами учебные предметы и их трудоемкость? Складывается впечатление, что разработчики стандарта хотели сэкономить средства на разработке новых учебников и учебно-методических пособий, предложив переработать ранее существующие учебно-методические материалы по дисциплинам предыдущего стандарта. Эта методологическая установка ошибочна. Прежний стандарт был основан на знаниево-дисциплинарном подходе, в качестве основной методологической образовательной идеи в нынешнем стандарте заявлен компетентностный подход, что предполагает предметно-профессиональную типологизацию дисциплин.

Разрешить возникшую проблему возможно в рамках системно деятельностного подхода, включающего следующие положения:

– цели учебной дисциплины рассматриваются как компонент системы образовательных целей профессиональной образовательной программы;

– содержание образовательных целей определяется структурой деятельности, которую должен быть готов выполнять студент по результатам освоения учебной дисциплины;

– интегративными образовательными целями учебной дисциплины являются умения разрабатывать и реализовывать технологии профессиональной деятельности;

– интегративные цели учебной дисциплины достигаются на основе развития у обучающихся метапредметных профессиональных навыков в ходе освоения умений решать конкретные служебные задачи и приобретения знаний различных методологий професси-

ональной деятельности (схема 2).

Особую значимость в компетентностном подходе к профессиональной подготовке государственных и муниципальных служащих играет освоение ими методологий практической деятельности. В науке различают два вида методологий: научного познания и практической деятельности. Методология научного познания отражает общенаучные принципы и способы теоретического и практического познания и понимания теоретических положений, а также процессов и явлений исследуемой реальности. Методология практической деятельности представляет собой «учение о структуре, логической организации, методах и средствах деятельности» [Новый иллюстрированный словарь..., 1999]. Основываясь на представленных научных положениях, мы определили следующую структуру методологии практической деятельности:

стратегическая цель деятельности,

принципы деятельности,

логическая структура форм, методов и средств деятельности.

Показатели и критерии результативности, эффективности и качества деятельности [Горб, 2006. С.120].

На **схеме 3** представлена взаимосвязь теории, методологий и технологии практической деятельности. Методология научного познания, основываясь на определенном уровне теоретических положений, имеет основной целью развитие теории. С нашей точки зрения, теоретические положения могут быть представлены на концептуальном, терминологическом и парадигмальном уровнях. Концептуальный уровень предполагает отражение основных теоретических положений научными понятиями, сформулированными разработчиками. На терминологическом уровне апробированные в ходе опытно-экспериментальной деятельности понятия приобретают значение терминов, конвенциально принятых научным сообществом. Парадигмальный уровень предполагает доминирующее значение теории в ходе изучения и управления процессами, входящими в ее предметную область. На схеме показано, что результаты реализации технологии практической деятельности могут быть предметом научно-исследовательской работы, в результате чего развивается определенная теория.

Методология практической деятельности, как правило, разрабатывается на основе нескольких теорий. Научная обоснованность методологических положений создает условия для разработки инвариантных технологий профессиональной деятельности, обеспечивающих эффективное и качественное достижение поставленных целей. Если технология разработана не на основе методологии практической деятельности, то это или субъективная новизна автора (авторов), или определенный этап научно-исследовательской работы, предполагающий концептуализацию новых теоретических положений, требующих апробации и конвенциального принятия научным сообществом. В учебном заведении такая работа должна проводиться, но овладение такими технологиями не должно быть целями образовательной деятельности.

Таким образом, методологии практической деятельности обеспечивают эффективность и качество профессиональной подготовки в вузе в рамках компетентностного подхода. Они обеспечивают должный уровень теоретической обоснованности образовательной деятельности, что способствует подготовке обучающихся к решению как актуальных, так и перспектив-

Схема 2. Система образовательных целей учебного предмета



Схема 3 . Взаимозависимость теории, методологий и технологии практической деятельности



ных профессиональных задач. С нашей точки зрения, образовательный потенциал вуза должен определяться не только по общему количеству научных публикаций профессорско-преподавательского состава, но и по количеству и уровню разработанных методологий практической профессиональной деятельности, используемых в образовательном процессе.

Представленные аргументы позволяют сделать вывод о том, что применение системно-деятельностного похода в реализации компетентностных профессиональных образовательных стандартов позволит решить следующие задачи:

– на основе структурно-логической схемы видов профессиональной деятельности государственных и муниципальных служащих спроектировать систему образовательных целей профессиональной образовательной программы, в которой отразить не только компетенции, представленные во ФГОС ВПО, но и дополнительные умения, необходимые для эффективной и качественной профессиональной деятельности;

– обеспечить системно-деятельностный характер образовательных целей учебных дисциплин, позволяющий повысить интегративность и, как следствие, эффективность образовательного процесса;

– на основе повышения методологического уровня образовательного процесса в вузе обеспечить опережающий характер профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, создать условия для их конструктивной и творчески-преобразующей профессиональной деятельности.

В настоящее время мы занимаемся реализацией этих задач в рамках имеющейся профессиональной компетенции.

Литература:

Горб В.Г. Структура методологии практической педагогической деятельности // Профессиональная педагогика: категории, понятия, дефиниции: Сборник научных трудов. Вып.4. Екатеринбург: Издательство Российского государственного профессионально-педагогического университета, 2006. С. 113-126.

Горб В.Г. Методологические основы проектирования стандартов профессиональной подготовки / Государственная служба. 2009. № 3. С. 39–44.

Новый иллюстрированный энциклопедический словарь / Ред. кол.: В.И. Бородулин, А.П. Горкин, А.А. Гусев, Н.М. Ланда и др. М.: Большая Российская энциклопедия, 1998.

Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» (квалификация (степень) «бакалавр»), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.01.2011 г. № 41.

Дополнительная литература

Деркач А.А., Селезнева Е.В., Михайлов О.В. Готовность к деятельности как акмеологический феномен: Монография. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 96.

SYSTEMATIC AND ACTIVITY-BASED APPROACH TO TRAINING OF PUBLIC AND MUNICIPAL SERVANTS

Victor Gorb, professor, Department of the Regional and Municipal Administration Urals Institute – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Pedagogical sciences (Russia, 620144, Ekaterinburg, 8 Marta st., 66). E-mail: viktor.gorb@uapa.ru

Summary: The article focuses on the methodological problems that have arisen in the process of implementation of the new federal state educational standards for training Bachelor and Master-level students specializing in 'Public and Municipal Administration'. Based on the systematic and activity-based approach the author formulates his recommendations for resolving these problems. The educational aims of the disciplines are systematized. The author considers meta-disciplinary professional skills of state and municipal servants, subject knowledge in the sphere of methodology and of practical activity as theoretical background for effectiveness, efficiency and quality of professional activity. This forms theoretical background for systematic goals-setting.

Keywords: ways of raising the efficiency of professional training of state and municipal servants; system of educational goals of the study process, meta-disciplinary professional skills of state and municipal servants; types of subject knowledge in professional training; methodology of practical activity.

References

Gorb V.G. Struktura metodologii prakticheskoj pedagogicheskoj dejatel'nosti [Methodological Structure of Practical Pedagogic Activity]// *Professional'naja pedagogika: kategorii, ponjatija, definicii: Sbornik nauchnyh trudov. Vyp.4.* [Professional pedagogics: categories, concepts, definitions: Collection of scientific works. Issue 4]. Ekaterinburg, Publ. Rossijskogo gosudarstvennogo professional'no-pedagogicheskogo universiteta, 2006. pp. 113-126.

Gorb V.G. Metodologicheskie osnovy proektirovanija standartov professional'noj podgotovki [Methodological Backgrounds in Designing the Standards for Professional Training] / *Gosudarstvennaja sluzhba* [Public service], 2009, № 3. pp. 39–44.

Federal'nyi gosudarstvennyi obrazovatel'nyi standart vysshego professional'nogo obrazovaniia po napravleniiu 081100 «Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie» (klassifikatsiia «bakalavr»), utverzhdennyi prikazom Ministerstva obrazovaniia i nauki Rossiiskoi Federatsii ot 17.01.2011 g. № 41.[The Federal State Educational Standard of Higher Education in the Direction 081100 «Public and municipal administration» (classification «bachelor»), approved by the order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of 17.01.2011 No. 41].

Novyi illiustrirovannyi entsiklopedicheskii slovar' [New Illustrated encyclopedic a dictionary]/ Red. kol.: V.I. Borodulin, A.P. Gorkin, A.A. Gusev, N.M. Landa i dr. Moscow: Bol'shaia Rosciiskaia entsiklopediia publ., 1998.