DOI: 10.22394/2070-8378-2017-19-2-58-63

Теоретические трудности образовательного стандарта подготовки государственных и муниципальных управленцев

ВИКТОР ГРИГОРЬЕВИЧ ГОРБ, доктор педагогических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (620144, Российская Федерация, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66). E-mail: viktor.gorb@ui.ranepa.ru

Аннотация: Автор представил теоретическое понимание основных понятий государственного образовательного стандарта высшего образования, а также использовал системно-деятельностный подход к разрешению методологических трудностей проектирования образовательных программ по направлению подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление». В статье показана практика проектирования профессиональных целей конкретного учебного предмета.

Одной из проблем остается соотношение понятий «профессиональная компетенция» и «профессиональная компетентность». Образовательные стандарты второго поколения содержали противоречившие друг другу понятия, но и стандарты третьего поколения имеют недостаток: заявлено, что образовательными целями являются формирование и развитие общекультурных и профессиональных компетенций. При этом утверждаются различные целевые образовательные ориентиры (стремление, готовность, способность, понимание, владение, умение, оперирование). Однако признаком профессиональной компетенции вовсе не является стремление к чему-то, готовность к определенной деятельности или понимание особенностей каких-то процессов. В статье предлагается структурно-логическая схема формирования профессиональных качеств.

Ключевые слова: профессиональная компетенция, профессиональные цели образовательной деятельности, профессиональная компетентность, модель профессиональной компетентности государственного и муниципального управленца, компетентностный подход к проектированию содержания учебного предмета

THEORETICAL DIFFICULTIES OF THE EDUCATIONAL STANDARD FOR TRAINING STATE AND MUNICIPAL EXECUTIVES

VIKTOR G. GORB, Dr. Sci. (Pedagogy), Professor of the Chair of regional and municipal administration of the Urals Institute of Management – Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (620990, Russian Federation, Ekaterinburg, 8 Marta ul., 66). E-mail: viktor.gorb@ui.ranepa.ru

Abstract: The author shows theoretical understanding of the basic concepts of the state educational standard for higher education and uses a system-activity approach to solution of methodological difficulties of designing the educational programs on specialty 38.03.04 – «State and municipal administration». The designing practice of the professional purposes for the particular academic subject is presented in the article.

Keywords: professional competence, professional purposes of educational activity, professional competency, model of the professional competence of a state and municipal executive, competence approach to the design of the content of an academic subject.

One of the remaining problems is the correlation of the notions ‘professional competence’ and ‘professional competency’. Educational standards of the 2nd generation consisted of the contradictory notions, but the 3rd generation standards also have a drawback: it is stated that the educational objectives are the formation and development of the non-technical and professional competencies. Herewith the various objective educational goals (striving, readiness, capability, understanding, grasp, skill, handling) are set. However, the attribute of the professional competence is by no means striving, readiness for some activity or the understanding of the peculiarities of some processes. The logic flow chart of the professional qualities formation is proposed in the article

Введение

На сегодняшний день в организациях, реализующих образовательные программы по направлению подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление», внедряется модернизированная версия Федерального государственного стандарта высшего образования третьего поколения. Сам факт модернизации вызывает неоднозначную реакцию. Напомним, что стандарт третьего поколения по указанному направлению профессиональной подготовки был утвержден Приказом Министра образования и науки Российской Федерации от 17 января 2011 года № 41, а уже 10 декабря 2014 года была утверждена новая редакция стандарта, которая в профессиональной среде называется «версия 3+». К моменту принятия модернизированной версии образовательного стандарта студенты, осваивавшие предыдущую редакцию, были только на третьем курсе. Таким образом, можно сделать вывод о том, что уже на первоначальных этапах реализации стандарта у профессионально-образовательного сообщества возникло большое количество вопросов и проблем, что и послужило основанием для Министерства образования и науки Российской Федерации инициировать процесс его модернизации.

Мы также обращали внимание на «методологические трудности образовательного стандарта третьего поколения, которые могли существенно снизить эффективность профессиональной подготовки бакалавров и магистров по рассматриваемому направлению» [Горб, 2013. С. 57]. В связи с этим, нам интересно выяснить, как проведенная модернизация профессионального стандарта устранила теоретические неопределенности и методологические трудности предыдущей его версии.

Методологические трудности

Одной из основных сложностей являлось содержание и соотношение понятий «профессиональная компетенция» и «профессиональная компетентность». Если стандарты второго поколения содержали иногда противоречащие друг другу понятия и термины, то в третьем поколении теоретическую основу исключили и поставили перед фактом, что образовательными целями являются формирование и развитие общекультурных и профессиональных компетенций. При этом компоненты этих компетенций включали различные целевые образовательные ориентиры (стремление, готовность, способность, понимание, владение, умение, оперирование). Итак, является ли признаком профессиональной компетенции стремление к чему-то, готовность выполнять определенную деятельность или понимание особенностей определенных процессов? С нашей точки зрения, не является.

Под «*профессиональной компетенцией*» мы понимаем «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;
- финансово-экономические – определяющие уровень самостоятельности должностного лица при принятии решений в экономической и финансовой сферах деятельности» [Горб, 2010. С. 21].

В отличие от «профессиональной компетенции», признаком понятия «профессиональная компетентность» является «персональная возможность[1] должностного лица реализовывать определенные полномочия». Таким образом, под «*профессиональной компетентностью*» мы понимаем «персональные возможности должностного лица, позволяющие ему действовать конструктивно в рамках определенной профессиональной компетенции» [Горб, 2010. С. 22].

Персональные возможности включают в себя:

– личностные качества, реализующиеся в развитии своего лидерского потенциала;

– гражданские качества, отражающие социальную направленность профессионального поведения;

– профессиональные качества, представленные метапредметными умениями решать сложные задачи;

– профессиональную готовность к конструктивной деятельности и развитию.

Схематически модель профессиональной компетентности государственного и муниципального управленца представлена на **рисунке 1**.

Представленный теоретический подход к содержанию и соотношению рассмотренных понятий имеет значительное число сторонников. Например, Б. Пономаренко и М. Никульченко отмечают, что «по логике установленной законодательной практики, компетенция выражает преимущественно совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей государственного служащего, то есть круг вопросов, относящихся к его основным должностным функциям. Поэтому профессиональную компетентность государственного служащего представляем как совокупность взаимосвязанных

1 Персона – личность, обладающая определенным профессиональным или социальным статусом.

Рисунок 1. Модель профессиональной компетентности государственного и муниципального управленца



качеств личности, обобщающую характеристику и совокупность смысловых ориентаций, знаний, умений и навыков по отношению к объектам реальности, необходимых для осуществления профессиональной служебной деятельности» [Пономаренко, Никульченко, 2015. С. 82].

К сожалению, теоретическая неопределенность основных понятий стандарта сохраняется и в модернизированной его версии. Нельзя считать значимым фактом появление в перечне общепрофессиональных компетенций. Необходимо отметить, что понятие профессиональные (общекультурные, общепрофессиональные) компетенции нигде, кроме образовательных стандартов, не используется. В профессиональных стандартах, разрабатываемых Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, в качестве условий эффективной реализации трудовых действий представлены знания и умения. В методическом инструментарии по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим, разработанном тем же министерством, в качестве квалификационных требований рассматриваются уровень образования, стаж службы, различные виды профессиональных знаний и «профессиональные и личностные качества, а также соответствующие им навыки и умения» [2].

Компетенции как полномочия

На основе представленной теоретической позиции мы рассматриваем профессиональные компетенции как нормативно определенные полномочия, реализуемые в рамках конкретной категории и группы должностей государственной и муниципальной службы [3]. В образовательной программе профессиональные компетенции должны быть описаны в виде структуры целей деятельности в вузе. В этой структуре они отражаются в виде профессиональных задач, которые выпускник вуза должен быть готов эффективно и качественно решать.

В рамках направления подготовки 38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление» могут быть разработаны несколько профилей профессиональных компетенций:

- управление в государственных органах и органах местного самоуправления;
- управление в государственных и муниципальных предприятиях, учреждениях, некоммерческих и международных организациях;
- управление коммерческими организациями;
- управление институтами гражданского общества.

Попытку унифицировать профессиональные задачи, предпринятую в третьей, основной, и модернизированной редакциях образовательного стандарта, нельзя назвать успешной, так как в тексте не были дифференцированы задачи в контексте объектов профессиональной деятельности выпускников.

Мы предлагаем рассмотреть технологические аспекты проектирования структуры профессиональных задач образовательного профиля «Управление в государственных органах и органах местного самоуправления». Сначала необходимо определить виды деятельности и их функциональные характеристики.

Виды деятельности, представленные в образовательном стандарте, вызывают вопросы, касающиеся их нормативной и функциональной определенности. Мы рассматривали их как методологическую трудность образовательного стандарта и в качестве ее преодоления предложили системно-деятельностный подход [Горб, 2013. С. 58]. В рамках этого подхода виды деятельности определяются в отношении категорий должности государственной службы: «руководители», «специалисты», «обеспе-

2 «Методический инструментарий по установлению квалификационных требований к претендентам на замещение должностей государственной гражданской службы и государственным гражданским служащим. Версия 2.0» (утвержден Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации). Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

3 В общепрофессиональном контексте профессиональные компетенции прописываются в профессиональном стандарте в виде трудовых действий.

чивающие специалисты». Категорию «советники, помощники» мы не выделяли, так как в зависимости от их уровня, они могут реализовывать функционал руководителей, специалистов или обеспечивающих специалистов.

На основе системно-деятельностного подхода мы провели анализ следующих видов деятельности и их функциональных компонентов в контексте категорий должностей государственной службы:

- «руководители» (*административно-управленческая* деятельность; прогнозирование, проектирование, планирование, организация, мотивация, контроль, анализ, регулирование);
- «специалисты» (*организаторско-обеспечивающая* деятельность; планирование, организация, контроль, учет и анализ следующих видов обеспечения: организационно-инспекторское, правовое, финансово-экономическое, кадровое, информационное, материально-техническое);
- «обеспечивающие специалисты» (*исполнительски обеспечивающая* деятельность (реализация следующих видов обеспечения: организационно-инспекторское, правовое, финансово-экономическое, кадровое, информационное, материально-техническое).

Государственные и муниципальные служащие (должности обеспечивающих специалистов в муниципальной службе не предусмотрены) реализуют функциональные задачи этих видов деятельности в следующих сферах:

- персональное и социокультурное развитие государственных и муниципальных служащих;
- организация деятельности органа государственного (муниципального) управления;
- сфера полномочий органа государственного (муниципального) управления [Горб, 2013. С. 58].

Форсайт-анализ профессиональных задач

Таким образом, мы используем метод форсайт-анализа, на который ориентирует базовый образовательный стандарт Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. Он позволяет спроектировать содержание профессиональных задач, которые будут являться целями образовательных программ. При этом нам необходимо определить не только содержание, но и уровень реализации профессиональной задачи, который зависит от группы должностей, на которые направлена профессиональная подготовка.

В образовательных стандартах не определены категории и максимальные группы должностей государственной и муниципальной службы, на которые должна идти подготовка по соответствующим образовательным программам. Эта проблема существовала до 30 июня 2016 года, когда Федеральными законами № 224-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О муниципальной службе в Российской Федерации» были определены уровни образования для занятия должностей государственной гражданской службы. Согласно их положениям, студенты, освоившие образовательную программу бакалавриата, имеют право занимать следующие должности по категориям и группам:

- категория «руководители» (ведущая группа должностей);
- категория «помощники (советники)» (ведущая группа должностей);
- категория «специалисты» (ведущая группа должностей);
- категория «обеспечивающие специалисты» (главная группа должностей).

Рассмотрев представленные концептуальные положения в контексте Реестров должностей государственной и муниципальной службы [4], мы пришли к выводу, что максимальный уровень подготовки по программам прикладного бакалавриата должен обеспечивать способность выпускников решать профессиональные задачи:

– в органах государственного управления (решение функциональных задач в рамках определенного вида полномочий);

– в административно-распорядительных органах муниципального образования (управление над реализацией определенного вида полномочий).

Максимальный уровень профессиональной образовательной программы предполагает, что обучающиеся должны быть готовы решать задачи на всех нижестоящих ступенях (специалиста, обеспечивающего специалиста). Конкретизация максимального уровня необходима для отражения его в системе многоуровневого профессионального образования. В противном случае вероятно как занижение профессиональных целей образовательной деятельности, так и их завышение, что значительно ограничивает готовность выпускников решать нормативно установленный уровень задач.

На завершающем этапе из общей структуры профессиональных задач выделяются профессиональные цели конкретной учебной дисциплины. Например, для учебной дисциплины «Принятие и испол-

4 Указ губернатора Свердловской области от 5 мая 2005 года (редакция от 12 мая 2015 года) «Об утверждении Реестра должностей государственной службы Свердловской области». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 49-ОЗ (редакция от 3 декабря 2015 года) «О реестре должностей муниципальной службы, утверждаемых в органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных образований». Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

нение государственных и муниципальных решений» мы рассмотрели следующие:

- определение методологических основ принятия и исполнения государственных и муниципальных решений;
- организация конструктивного взаимодействия с лицом, принимающим решения на уровне органа государственного или муниципального управления;
- проектирование содержания деятельности структурного подразделения органа государственного или муниципального управления;
- разработка и реализация документов, регламентирующих деятельность органов государственного и муниципального управления;
- проектирование целей деятельности структурного подразделения в рамках реализации стратегических планов органов государственного или муниципального управления;
- реализация государственных и муниципальных программ в структурных подразделениях органов государственной власти и местного самоуправления;
- проектирование «дорожных карт» реализации государственных и муниципальных решений [Горб, 2017].

Рисунок 2. Структурно-логическая схема формирования профессиональных качеств государственного и муниципального управленца



Мы считаем, что по уровню готовности решать профессиональные задачи должно определяться качество профессионального образования выпускника. Как показано на рисунке 1, эта готовность формируется на основе профессиональных и гражданских качеств обучающегося. Формирование таких качеств личности является задачей общеобразовательных организаций. В вузе они развиваются в контексте особенностей деятельности выпускников на основе приобретения аксиологических знаний и освоения требуемых социокультурных умений. Признаками профессиональных качеств, представленных на рисунке 1, являются профессиональные умения. В рамках системно-деятельностного подхода мы выделяем три уровня профессиональных умений:

- профессионально-методологические;
- профессионально-технологические;
- предметно-практические.

Структурно-логическая схема формирования профессиональных качеств

Профессионально-методологические умения отражают способность обучающегося решать задачу на основе нормативных или инновационных методологий практической деятельности. Профессионально-технологические умения говорят о способности обучающегося использовать для решения профессиональной задачи нормативно определенную или инновационную технологию. Предметно-практические умения демонстрируют способность обучающегося действовать согласно установленным инструкциям и правилам. Уровень показанных выпускником умений также может свидетельствовать о качестве образовательной деятельности в вузе. Рассматривая новые возможности подготовки государственных служащих, В.А. Шамахов обращает внимание «на подготовку практических специалистов, владеющих методологией и навыками взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления, технологиями организации государственно-частных партнерств, а также использования социальных технологий в общегосударственных целях» [Шамахов, 2016. С. 56].

Структурно-логическая схема формирования профессиональных качеств представлена на **рисунке 2**.

В рамках предложенной логики достижения профессионально-образовательных целей студенту необходимо приобрести теоретические знания, оказывающие системное влияние на все виды знаний; операциональные знания, являющиеся основой для формирования метапредметных профессиональных навыков; предметные знания, обеспечивающие формирование профессиональных умений обучающихся решать конкретные профессиональные задачи; аксиологические знания, необходимые для формирования ценностного отношения к своей профессиональной деятельности.

Теоретические знания могут быть разных уровней. Общепринятые теоретические положения можно рассматривать как парадигмы, являющиеся итогом деятельности определенных научных школ. Теории, прошедшие апробацию в рамках научно-исследовательской практики, отнесены нами ко второму уровню теоретических знаний, который мы обозначим как терминологический. На третьем уровне находятся теоретические концепции, которые представлены в виде гипотез и требуют соответствующей апробации. Такие знания мы назвали концептуально-теоретическими.

Операциональные знания могут быть отнесены к двум уровням: методологическому и технологическому. *Методологические знания* подразделяются на нормативно-методологические и научно-методологические. Нормативно-методологические знания содержатся в соответствующих нормативно-правовых актах, отражающих стратегические цели деятельности, принципы ее реализации, логику основных ее этапов. Научно-методологические знания являются результатом научно-исследовательской деятельности автора или научного коллектива и используются для разработки инновационных технологий профессиональной деятельности. *Технологические знания* могут быть двух видов: нормативно-методические и инновационно-технологические. В первом случае – это нормативно закрепленные методики решения профессиональных задач, во втором – технологии, разработанные на основе научных методологий.

Предметные знания отражают содержание ранее указанных сфер профессиональной деятельности [Горб, 2013. С. 58].

Логику исследования мы реализовали в процессе проектирования содержания тем учебного пособия «Принятие и исполнение государственных и муниципальных решений» [Горб, 2017]. При этом в каждой теме были отражены профессиональные задачи, к решению которых готовит освоение ее содержания, а также те профессиональные качества и их признаки, которые должны формироваться и развиваться в процессе реализации различных форм и методов образовательной деятельности, предусмотренных рабочей программой по предмету.

Если рассматривать общепрофессиональные компетенции образовательного стандарта с точки зрения представленных системно-деятельностных методологических позиций, то они являются метапредметными навыками. Можно ли сформировать профессиональную готовность к решению задач только на основе таких навыков? Для нас ответ очевиден: нельзя.

Заключение

Представленные в статье аргументы позволяют предположить, что модернизированная версия образовательного стандарта не разрешила имевшиеся теоретические неопределенности и методологические трудности предыдущей версии. В настоящее время уже звучат предложения разработать стандарт 3++ [Шамахов, 2016. С. 55], и эта перманентная модернизация, по нашему мнению, будет продолжаться до тех пор, пока теоретические основы не станут приемлемыми для профессионально-образовательного сообщества, а методология проектирования государственного образовательного стандарта не будет носить научно-обоснованного характера, обеспечивая опережающее развитие сферы профессионального образования как фактора конструктивных преобразований в стране.

Литература

Горб В.Г. Методологические основы технологий конкурса, аттестации и квалификационного экзамена государственных гражданских служащих (учебно-методическое пособие) // Екатеринбург: Издательство Уральской академии государственной службы, 2010.

Горб В.Г. Принятие и исполнение государственных и муниципальных решений: учебное пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ин-та управления, 2017.

Горб В.Г. Системно-деятельностный подход к подготовке государственных и муниципальных служащих // Государственная служба. 2013, № 5.

Пономаренко Б.Т., Никульченко М.И. Компетентностный подход к профессиональному образованию государственных служащих // Государственная служба. 2015, № 3.

Шамахов В.А. Новое качество подготовки государственных служащих // Государственная служба 2016, № 3.

References

Gorb V.G. Prinyatie i ispolnenie gosudarstvennykh i municipal'nykh reschenii: uchebnoe posobie [Adoption and implementation of state and municipal decisions: A manual]. Ekaterinburg: Publishing house of the Urals Institute of Management, 2017. In Russian.

Gorb V.G. Metodologicheskie osnovy rekhnologii konkursa, attestacii i kvalifikacionnogo ekzamena gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh (uchebno-metodicheskoe posobie) [Methodological bases of the technologies of competition, certification and qualifying examination for state civil employees (study guide)] . In: Ekaterinburg: Publishing house of the Ural Academy of Civil Service, 2010. In Russian.

Gorb V.G. Sistemno-deyatel'nostnyi podkhod k podgotovke gosudarstvennykh i municipal'nykh sluzhashchikh [System-activity approach to training of state and municipal employees] In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2013, № 5. In Russian.

Ponomarenko B.T., Nikulchenko M.I. Kompetentnostnyi podkhod k professional'nomu obrazovaniyu gosudarstvennykh skuzhashchikh [Competency-based approach to the vocational education of the civil servants] In: Gosudarstvennaya sluzhba. 2015, № 3. In Russian.

Shamakhov V.A. Novoe kachestvo podgotovki gosudarstvennykh sluzhashchikh [New quality of civil servants training] // Gosudarstvennaya sluzhba. 2016, № 3. In Russian.