# МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ТРУДНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

**Горб В.Г.**

доктор педагогических наук, профессор, профессор кафедры регионального и муниципального управления Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, 66, к. 23, viktor.gorb@uapa.ru

УДК 378
ББК 74.58

**Цель.** Выявление методологических трудностей новых федеральных государственных образовательных стандартов подготовки бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление» для выработки предложений по повышению эффективности образовательной деятельности в ходе подготовки выпускных квалификационных работ.

**Методы.** Для достижения цели в статье использован системно-деятельностный методологический подход в ходе анализа нормативно-методических установлений стандарта и выработки предложений по характерным отличиям бакалаврской работы и магистерской диссертации.

**Результаты.** На основе системно-деятельностного подхода к разрешению методологических трудностей стандарта профессиональной подготовки государственных и муниципальных управленцев в статье обоснованы должности, на которые должна идти подготовка, модернизированы виды профессиональной деятельности и на этой основе разработаны цели выпускных квалификационных работ бакалавров и магистров.

**Научная новизна.** В качестве научно-методологической новизны использован системно-деятельностный подход для инновационной реализации профессионально-образовательного стандарта подготовки бакалавров и магистров по направлению «Государственное и муниципальное управление». Разработанные на основе этого подхода цели выпускных квалификационных работ относятся к научно-методической новизне статьи.

*Ключевые слова:* методологическая трудность профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, системно-деятельностный подход, компетентностно-деятельностный подход, виды профессиональной деятельности, типы и характерные особенности бакалаврской работы и магистерской диссертации, направление «Государственное и муниципальное управление».

**Gorb V.G.**

## METHODOLOGICAL DIFFICULTIES REALIZATION OF PROFESSIONAL STANDARDS FOR THE TRAINING OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES

**Purpose.** Identification of methodological difficulties of the new federal state educational standards for bachelors and masters in “State and Municipal Management” to develop proposals to improve the effectiveness of educational activities in preparation for the final qualifying works.

**Methods.** In order to achieve the objective in article used system-activity methodological approach in the analysis of normative-methodical regulations of standard and makes proposals on the characteristic differences of Bachelor and master theses.

**Results.** On the basis of system-activity approach to resolving the methodological difficulties of training state and municipal employees the article justifies which posts should be prepared, modernizes professional activities and, on this basis, develops the final qualifying works of bachelors and masters.

**Scientific novelty.** Scientific and methodological novelty is in systemically-active approach to the innovative implementation of professional and educational standards for bachelors and masters in “State and municipal management.” Developed purposes of the final qualifying works are scientific and methodological novelty of the article.

© Горб В.Г., 2014

*Key words:* methodological difficulty training of State and municipal employees, system-activity approach, competence-activity approach, professional activities, types and characteristics of bachelor and master's thesis, "State and municipal management".

Одной из основных задач нынешнего этапа развития высшего профессионального образования является реализация требований новых федеральных государственных образовательных стандартов подготовки бакалавров и магистров в различных областях профессиональной деятельности. Стандарты отражают не только актуальную государственную потребность в профессионалах определенного уровня и профиля, но и призваны оказывать опережающее влияние на развитие той профессиональной сферы, для кадрового обеспечения которой, и готовятся соответствующие специалисты.

Полученный опыт в процессе реализации профессиональных образовательных программ, разработанных на основе новых стандартов, позволяет сделать вывод, о том, что образовательной деятельности существует ряд методологических трудностей, которые, вопреки ожиданиям, могут снизить качество подготовки выпускников и тем самым девальвировать развивающий потенциал новых стандартов.

В данной статье мы остановимся на рассмотрении методологических трудностей, возникающих при реализации Федеральных государственных стандартов высшего профессионального образования подготовки бакалавров и магистров по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление», в контексте подготовки и защиты выпускных квалификационных работ, а также рассмотрим концептуальные предложения по их преодолению.

***Первая методологическая трудность*** заключается в том, что стандарты весьма расплывчато формулирую нормативные положения, определяющие на какие должности государственной и муниципальной службы идет профессиональная подготовка бакалавров и магистров. В этой связи возникает вопрос. Решение каких функциональных задач и на каком уровне должно быть представлено в бакалаврской работе и в магистерской диссертации?

В пункте 4.1. ФГОС ВПО подготовки бакалавров говорится, что «область профессиональной деятельности бакалавров включает профессиональную служебную деятельность граждан РФ на должностях государственной гражданской службы РФ *по обеспечению исполнения полномочий* (Курсив наш В.Г.) 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)»[4]. Кроме государственной и муниципальной службы выпускники должны быть готовы трудиться на «должностях в государственных и муниципальных организациях и учреждениях, на административных должностях в государственных и муниципальных предприятиях, в научно-исследовательских и образовательных организациях в сфере государственного и муниципального управления, в политических партиях, общественно-политических и некоммерческих организациях»[4]. Ко второй части должностных перспектив выпускников возникают вопросы. Например, на каких должностях должны работать бакалавры в научно-исследовательских и образовательных организациях? Что, профессиональная образовательная программа должна обеспечивать подготовку директоров школ, или кого? Можно и дальше задавать подобные вопросы в отношении некоммерческих организаций, государственных и муниципальных предприятий и так далее, но мы хотим в данной статье сформировать понимание, на какие же должности государственной и муниципальной службы должна идти подготовка. Если в стандарте «бакалавра» сказано, что это должности «по обеспечению исполнения полномочий», то в стандарте подготовки «магистра» вообще нет упоминания о категориях и уровнях должностей.

Выработка предложений по этой проблеме должна носить нормативно определенный характер. Федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ, «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ определяют категории и группы государственных и муниципальных служащих. Во второй части статьи 9 Федерального закона № 79-ФЗ отмечается, что «должности гражданской службы подразделяются на следующие категории:

1) руководители - должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений (далее также - подразделение), … замещаемые на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий;

2) помощники (советники) - должности, учреждаемые для *содействия* (курсив наш В.Г.) лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, … на определенный срок, ограниченный сроком полномочий указанных лиц или руководителей;

3) специалисты - должности, учреждаемые для *профессионального обеспечения* (курсив наш В.Г.) выполнения государственными органами установленных задач и функций и замещаемые без ограничения срока

полномочий;

4) обеспечивающие специалисты - должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного *обеспечения* (курсив наш В.Г.) деятельности государственных органов и замещаемые без ограничения срока полномочий» [5].

Таким образом, руководители управляют государственными органами и органами местного самоуправления, а также их структурными подразделениями. Помощники (советники) назначаются для содействия лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также руководителям государственных органов и администраций муниципальных образований.

Основная функциональная задача специалистов – профессиональное обеспечение реализации государственными органами и органами местного самоуправления нормативно установленных полномочий. Под профессиональным обеспечением мы понимаем организацию определенного вида обеспечения лицом, имеющим соответствующую профессиональную квалификацию. Мы выделили следующие семь видов профессионального обеспечения: организационно-инспекторское; правовое; финансово-экономическое; кадровое; информационное; материально-техническое; документационное. Если специалисты организуют обеспечение, то совершенно логично, что обеспечивающие специалисты исполняют определенный вид обеспечения в органе государственного управления (категория обеспечивающих специалистов в муниципальной службе не предусмотрена, их функции исполняют сотрудники, на основе трудового договора).

Итак, основываясь на представленных нормативных положениях, мы можем сделать вывод, что в ФГСПО (квалификация (степень) «бакалавр») речь идет о подготовке государственных гражданских служащих категории «обеспечивающие специалисты», поскольку ни о руководстве структурными подразделениями органов государственного и муниципального управления, ни о профессиональном обеспечении их деятельности речь не идет.

Кроме категорий, существуют группы должностей государственной и муниципальной службы. Часть третья статьи 9 Федерального закона № 79-ФЗ определяет следующие группы должностей гражданской службы:

1) высшие должности гражданской службы;
2) главные должности гражданской службы;
3) ведущие должности гражданской службы;
4) старшие должности гражданской службы;
5) младшие должности гражданской службы.

При этом, должности категорий «руководители» и «помощники (советники)» подразделяются на высшую, главную и ведущую группы должностей гражданской службы. Должности категории «специалисты» подразделяются на высшую, главную, ведущую и старшую группы должностей гражданской службы. Должности категории «обеспечивающие специалисты» подразделяются на главную, ведущую, старшую и младшую группы должностей гражданской службы.

Представленные нормативные положения позволяют высказать следующие концептуальные предложения:

Во-первых, поскольку «бакалавр» это уровень высшего профессионального образования, то в процессе реализации профессиональных образовательных программ должна быть обеспечена возможность выпускникам занимать должности следующих категорий: руководители, специалисты, обеспечивающие специалисты. На должности помощников (советников) назначаются лица, имеющие значительный конструктивный опыт в определенном виде деятельности.

Во-вторых, профессиональная подготовка в рамках ФГСПО (квалификация (степень) «бакалавр») по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» должна обеспечивать готовность выполнять обязанности по следующим группам должностей:

- категория «руководители» - ведущая группа должностей;
- категория «специалисты» - главная группа должностей;
- категория «обеспечивающие специалисты» - главная группа должностей.

Таким образом, магистерские профессиональные образовательные программы должны обеспечить готовность занимать высшие группы должностей для «руководителей» и «специалистов», а также, профессиональную подготовку их помощников (советников).

Для конкретизации уровня профессиональных задач, решение которых должно быть отражено в выпускной квалификационной работе мы предлагаем использовать системно-деятельностный подход. Методологический смысл это подхода заключается в том, что деятельность систематизируется по родам. При этом каждый род деятельности включает несколько видов деятельности, а каждый вид деятельности включает объекты деятельности. Объекты деятельности, применительно к работе государственных и муниципальных служащих, представлены социально-политическими, административно-управленческими, финансово-экономическими, экологическими полномочиями органов государственной и муниципальной управления, прописанными в федеральных законах и нормативно-правовых подзаконных актах. Профессиональные задачи по реализация организационных административных, правовых и экономических полномочий в отношении объектов деятельности органов государственного и муниципального управления, представле-

ны в виде предметов деятельности [2] . На схемах 1 и 2 представлен концептуальное видение системно-деятельностного подхода к определению уровня профессиональных задач государственным и муниципальным служащим категории «специалисты» и «руководители», а также государственных гражданских служащих категории «обеспечивающие специалисты».

На основе представленных концептуальных предложений мы можем сделать вывод о том, что выпускная квалификационная работа бакалавра может быть выполнена на следующих уровнях профессиональной деятельности:

- на уровне исполнения обеспечения деятельности органа государственного управления в процессе реализации его организационных, социально-политических, административно-управленческих, финансово-экономических и экологических полномочий;

- на поливидовом уровне организации организационно-инспекторского, правового, финансово-экономического, кадрового, информационного, материально-техническое, документационного обеспечения реализаций полномочий органа государственного (муниципального) управления.

- на полиобъектном уровне управления деятельностью структурного подразделения органа государственного (муниципального) управления.

Магистерские диссертации, выполняемые в сфере административно-управленческой деятельности органов государственного и муниципального управления должны отражать всю полноту их компетенции в отношении обеспечения и реализации социально-политических, административно-управленческих, финансово-экономических и экологических полномочий.

Системно-деятельностный подход предполагает два типа видов деятельности. Первый тип мы называем – нормативно-содержательным. Виды этого типа деятельности отражают нормативно определенное содержание деятельности органов государственного и муниципального управления в различных сферах (экономическая, правовая, финансовая, социальная и т.д.). Второй тип видов деятельности мы назвали профессионально-функциональным. Отличительными признаками этих видов, являются функции, которые выполняют государственные и муниципальные служащие в процессе реализации нормативно-содержательных полномочий.

Профессионально-функциональные 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 типы выпускных квалификационных работ магистров.

В пунктах 4.3. ФГОС ВПО 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.

К данной типологии у нас несколько вопросов. Во-первых, на какой научной методологии она основана? Во-вторых, какова структура каждого вида деятельности? В-третьих, почему организационно-управленческая деятельность не включает проектную, а информационно-методическая – коммуникативную. Эти вопросы можно продолжать, но мы считаем, что это ***вторая методологическая трудность*** новых ФГОС ВПО.

Основываясь на системно-деятельностном подходе, мы выделили два признака структурирования профессионально-функциональных видов деятельности:

- по категории должности государственного или муниципального служащего;

- по методу профессиональной деятельности.

На примере государственной гражданской службы мы разработали структурно-логическую схему профессионально-функциональных видов деятельности (Схема 1).

В зависимости от категории должностей государственные гражданские служащие могут реализовывать следующие виды деятельности: административно-управленческая, организационно-обепеспечивающая, исполнительски-обеспечивающая. Структура каждого вида деятельности представлена на схеме 4.

По методу, профессиональная деятельность может быть следующих видов: информационно-коммуникативная, технологическая, инновационная. На схеме 4 показана логическая взаимосвязь между этими видами деятельности. На представленной схеме отражены также рода нормативно-содержательной деятельности. К ним мы отнесли:

- персональное и социокультурное развитие государственных и муниципальных служащих;

- организация деятельности органа государственного (муниципального) управления;

- реализация полномочий органа государственного (муниципального) управления в определенной сфере (экономическая, правовая, финансовая, социальная и т.д.).

Профессионально-функциональные виды деятельности, являются основой для проектирования целей профессиональной образовательной программы

Схема 1

**Структурно-логическая схема профессионально-функциональных видов деятельности государственных гражданских служащих**



и образовательных целей конкретной учебной дисциплины. Методологические основы этой деятельности представлены нами в предыдущих публикациях [3]. В процессе подготовки и защиты выпускной квалификационной работы бакалавра, студент должен показать умения руководить структурным подразделением органа государственного (муниципального) управления. При этом уровень должности руководителя этого структурного подразделения должен соответствовать ведущей группе должностей государственной (муниципальной) службы. В ходе выполнения бакалаврской работы студент должен также показать умения организовывать и исполнять обеспечение деятельности органа управления на уровне требований главной группы должностей. Результаты бакалаврской работы, выносимые на защиту, могут быть представлены в виде:

- предложений по модернизации нормативно-регулятивных государственных (муниципальных) решений, которые явились причиной рассматриваемой в работе проблемы развития;
- инновационной технологии решения служебных задач, соответствующих указанным выше группам должностей;
- предложений по модернизации целевых региональных и муниципальных программ в рамках компетентности деятельности структурного подразделения органа государственного (муниципального) управления.

Для оценки качества бакалаврской работы мы предлагаем применить компетентностно-деятельностный подход [1].

Как было отмечено выше, выпускники, освоившие профессиональную образовательную программу по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» должны быть готовы решать профессиональные задачи не только в органах государственного и муниципального управления, но и на «должностях в государственных и муниципальных организациях и учреждениях, на административных должностях в государственных и муниципальных предприятиях, в научно-исследовательских и образовательных организациях в сфере государственного и муниципального управления, в политических партиях, общественно-политических и некоммерческих организациях»[4]. С точки зрения системно-деятельностного подхода мы считаем, что на уровне бакалавра, студент должен быть готов исполнять обязанности заместителя руководителя этих организаций, а магистр – руководителя.

Основываясь на системно-деятельностном подходе, мы предлагаем интегрировать организационно-управленческую, административно-технологическую, информационно-аналитическую и проектную деятельность магистров в *административно-управленческую,* выделив три типа магистерских диссертаций:

- административно-управленческие;
- научно-исследовательские;
- учебно-методические.

*Административно-управленческие магистерская диссертация*, с нашей точки зрения, должны состоять из трех разделов: профессионально-исследовательского, концептуально-методологического, программно-технологического[1]. На защиту могут быть вынесены следующие результаты:

- программа развития органа государственного (муниципального) управления, государственного или муниципального учреждения, некомерческой организации, социального института, политической партии;
- разработанное нормативно-регулятивное решение;
- инновационная технология решения актуальных задач на уровне органа государственного (муниципального) управления, учреждения, некомерческой организации;
- концепция региональной (муниципальной) целевой программы;
- системная модернизация существующей региональной (муниципальной) целевой программы с целью повышения ее результативности, эффективности и качества.

*Научно-исследовательская магистерская диссертация* направлена на получение нового научного знания в области закономерностей и законов государственного управления и местного самоуправления. В этой связи, ее структура значительно отличается от предыдущего типа магистерской диссертации. Логика научного исследования предусматривает:

- обоснование наличия рассматриваемой научной проблемы;
- определение теоретических и методологических основ ее изучения;
- выявление новых признаков, которые могут служить основание для корректировки существующих понятий и терминов.

На защиту, в виде научной новизны, выносятся уточненные или скорректированные понятия и термины, отражающие существующие закономерности в государственном управлении и местном самоуправлении. Магистерские диссертации данного типа целесообразно выполнять магистрантам, предполагающим дальнейшее обучение в аспирантуре.

*Учебно-методические магистерские диссертация* может быть результатом освоения магистрантом соответствующей профессионально-педагогической магистерской программы. Такие программы целесообразны для тех, кто намерен продолжить свою деятельность в средних и высших профессиональных образовательных организациях, ведущих подготовку государственных и муниципальных служащих. Результатом такой магистерской диссертации может быть:

- инновационная технология преподавания профессиональных дисциплин;

- модернизированная рабочая учебная программа дисциплины учебного плана;

- учебно-методические материалы подготовки и проведения учебного занятия.

Таким образом, на основе системно-деятельностного подхода мы сформулировали концептуальные предложения, которые могут рассматриваться в виде методологических основ работы по повышению эффективности и качества завершающего этапа профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих.

**Литература:**

1. Горб В.Г. Компетентностно-деятеностный подход к подготовке выпускных квалификационных работ как способ повышения качества профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих // Методологические основы оценки качества государственного и муниципального управления. Екатеринбург: коллективная монография / Под ред. В.Г. Горба. Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС, 2012.
2. Горб В.Г. Методологические основы технологий конкурса, аттестации и квалификационного экзамена государственных гражданских служащих. Екатеринбург, 2010. 88 с.
3. Горб В.Г. Системно-деятельностный подход к разрешению методологических трудностей профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих // Государственная служба, 2013.
4. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего профессионального образования по направлению 081100 «Государственное и муниципальное управление» (классификация «бакалавр»), утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.01.2011 г. № 41 [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
5. О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (ред. От 30.12.2012 г.) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

**References:**

1. Gorb V.G. Competence-active approach to the preparation of final qualifying works as a way to improve the quality of training of state and municipal employees // Methodological basis for assessing the quality of state and municipal government. Ekaterinburg: collective monography / Edited by G.V. Gorb. Ekaterinburg: Ural Institute – Branch of RANEPA, 2012.
2. Gorb V.B. Methodological bases of technology of competition, certification and qualification exam of civil servants. Ekaterinburg, 2010. 88 p.
3. Gorb V.B. Systemically-active approach to resolving methodological difficulties of training state and municipal employees // Gosudarstvennaya sujba, 2013.
4. Federal state educational standard of higher education 081100 “State and municipal management” (classification of “bachelor”), approved by the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of 17.01.2011, № 41 [e- resource]. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.
5. On State Civil Service of the Russian Federation: The Federal Law of July 27, 2004 № 79-FZ (as amended on 30.12.2012) [e- resource]. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.