DOI: 10.20913/2618-7515-2021-4-12

УДК 378.096

Оригинальная научная статья

Актуализация модели профессионального обучения и профессиональной подготовки государственных гражданских служащих: возможности и перспективы

В. Н. Меньшова

*Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Новосибирск, Российская Федерация
e-mail: menshova-vn@ranepa.ru*

А. Б. Трояк

*Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
Новосибирск, Российская Федерация
e-mail: nastya42965@yandex.ru*

Аннотация. Развитие государственной службы России – перманентный процесс, нацеленный на повышение качества и результативности деятельности гражданских служащих, приведение ее в соответствие с новыми условиями и ожиданиями граждан. Трансформация гражданской службы сопровождается изменениями правового поля, регулирующего этот институт, опережающим профессиональным развитием ее кадрового корпуса, приведением его в соответствие с государственной образовательной политикой. Заложенный в Федеральном законе «Об образовании» принцип непрерывности образования в течение всей жизни вызвал необходимость зафиксировать в законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» новую модель профессионального развития гражданских служащих. В статье анализируются принципиальные отличия ранее действующего и современного подходов к профессиональному развитию гражданских служащих. На основе анализа требований и правовых норм, регулирующих гражданскую службу, программ ее развития, современных тенденций (цифровизации и расширения информационно-технических, организационно-технологических возможностей) предложена нормативная модель профессиональных компетенций гражданских служащих.

Неотъемлемым компонентом модели являются нормативные ценности, служащие ориентирами деятельности гражданских служащих в контексте общественного служения. Рассмотренная в статье модель может служить базисом для определения потребностей, содержания и форм профессионального развития как действующих, так и потенциальных гражданских служащих со стороны руководителей и кадровых служб государственных органов. Более того, эта модель позволяет выявить пробелы и упущения в федеральном государственном образовательном стандарте по направлению «Государственное и муниципальное управление» и настроить зоны развития студентов – будущих государственных служащих.

Ключевые слова: государственный гражданский служащий, профессиональное развитие, профессиональное образование, профессиональные компетенции, нормативные ценности государственной службы, нормативная модель.

Для цитирования: Меньшова В. Н., Трояк А. Б. Актуализация модели профессионального обучения и профессиональной подготовки государственных гражданских служащих: возможности и перспективы // Профессиональное образование в современном мире. 2021. Т. 11, №4. С. 108–118. DOI: <https://doi.org/10.20913/2618-7515-2021-4-12>.

DOI: 10.20913/2618-7515-2021-4-12

Full Article

Actualizing the model of professional training and development of state civil servants: challenges and prospects

Menshova, V. N.

*Siberian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation
e-mail: menshova-vn@ranepa.ru*

Troyak, A. B.

*Siberian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
Novosibirsk, Russian Federation
e-mail: nastya42965@yandex.ru*

Abstract. The development of the civil service in Russia is a permanent process aimed at improving the quality and effectiveness of the civil servant activities, bringing it in line with the new conditions and expectations of citizens. The civil service transformation is accompanied by changes in the legal framework governing this institution, outstripping the professional development of its personnel corps. The principle of lifelong learning laid down in the federal law «On education» has caused the need to fix a new model of professional development of civil servants in the law «On the state civil service of the Russian Federation». The article analyzes the fundamental differences between the previously existing and modern approaches to the professional development of civil servants. A normative model of professional competencies of civil servants is proposed based on the requirements and legal norms governing the civil service, programs for its development, current trends (digitalization and expansion of information technology, organizational and technological capabilities). The model integral components are normative values that guide the activities of civil servants in the context of public service. The model considered in the article can serve as a basis to determine the needs, content and forms of professional development of both current and potential civil servants on the part of the heads and personnel services of government agency. Moreover, this model makes it possible to identify problems and omissions in the federal state educational standard in the direction of «State and Municipal Administration» and to set up development zones for students – future civil servants.

Keywords: civil servant, professional development, professional education, professional competence, normative values of civil service, normative model

Citation: Menshova, V. N., Troyak, A. B. [Actualizing the model of professional training and development of state civil servants: challenges and prospects]. *Professional education in the modern world*, 2021, vol. 11, no. 4, pp. 108–118. DOI: <https://doi.org/10.20913/2618-7515-2021-4-12>.

Введение. В условиях диджитализации, ускорения социально-экономических изменений, роста неопределенности в процессе реформирования и развития государственной гражданской службы на первый план выходит непрерывное опережающее профессиональное развитие гражданских служащих как ключевой фактор повышения качества и результативности их деятельности и повышения уровня доверия граждан к власти. На сегодняшний день в научных работах отсутствует единый подход к формированию модели профессиональных компетенций гражданских служащих. Так, Е.В. Ковшикова, Т.Г. Архипова, А.О. Огарков считают, что в современных условиях, когда многие государственные услуги переводят в цифровое пространство для удобства и удов-

летворенности граждан, актуальным становится процесс приобретения компетенции в области информационных технологий [1]. Р.Е. Кравцова указывает на необходимость развития социально значимых качеств будущих служащих [2].

Исходя из общей оценки состояния научных исследований в рассматриваемой сфере можно выделить главную проблему: отсутствие единых модельных представлений о профессиональных компетенциях гражданских служащих порождает многообразие толкований и способов исполнения законодательно закрепленных требований и условий профессионального развития гражданских служащих, что приводит к снижению качества и результатов их деятельности. *Предметом* исследования являются модельные, основанные на за-

крепленных в законодательных и иных правовых актах представления о профессиональных компетенциях государственных гражданских служащих как нормативном базисе их профессионального развития.

Изменения в законодательстве о государственной службе, породившие новую модель профессионального развития гражданских служащих, требуют теоретического осмысления, анализа практики применения органами власти нестандартных подходов и средств реализации, выявления правовых и информационно-методических лакун и новых ресурсных возможностей для последующего внедрения их в организационную реальность, что и определило *новизну* темы статьи.

Постановка задачи. В научной литературе вопросы профессионального развития государственных гражданских служащих традиционно рассматриваются в контексте объективных закономерностей развития института государственной службы (С. Hood [3], G. Peters, J. Pierre [4], А.В. Лобанова [5], Э.Н. Богданова [6], Т.В. Щукина [7] и др.); исследования сущности профессионального развития и профессионализации государственных гражданских служащих (L. Borisova [8], З.А. Седых [9], Н.М. Пестерева [10] и др.). Особо значимое место занимают исследования, посвященные процессам профессиональной подготовки государственных гражданских служащих как механизма профессионального развития: особенностям профессионального обучения и дополнительного профессионального образования государственных гражданских служащих (Т. Rabovsky [11], J. M. Jenkins, G. T. Henry [12], И.П. Игнатьев [13], Е. Gambrill [14] и т.д.).

Цель исследования – определить организационно-правовые и ресурсные возможности предложенной авторами нормативной модели профессиональных компетенций гражданских служащих как основы организации, выбора содержания, методов и форм профессионального развития действующих и потенциальных гражданских служащих.

Сформулированная в статье цель последовательно раскрывается через решение следующих задач:

1) на основе измененных нормативных правовых требований к организации и содержанию профессионального развития государственных гражданских служащих предложить нормативную модель профессиональных компетенций гражданских служащих в условиях ценностного наполнения и цифровой трансформации института государственной службы;

2) рассмотреть возможности использования нормативной модели для формирования контента, информационных и контрольно-тестовых ресурсов для профессионального развития и самораз-

вития гражданских служащих в процессе прохождения гражданской службы;

3) выявить степень соответствия требований к освоению образовательных программ бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление» разработанной нормативной модели профессиональных компетенций для потенциальных гражданских служащих и предложить направления развития образовательной программы.

Методика и методология исследования. Теоретико-методологическую основу исследования составили ряд концепций и теорий профессионального становления и развития:

1) типологическая теория Д. Холланда, позволяющая определить различия в ценностно-мотивационной структуре личности по каждому из этапов профессионального развития [15];

2) концепция профессионального развития Л.М. Митиной, предполагающая рассмотрение профессионального обучения и его различных форм как деятельности, в ходе которой осуществляется профессиональное развитие [16].

В работе также применялись различные *подходы* к исследованию:

1) применение компетентностного подхода к исследованию и управлению профессиональным развитием, обусловленное тем, что компетентность (в том числе управленческая) становится особым предметом изучения в сфере управленческого профессионализма и требованием формирования у государственных служащих. На процесс обучения государственных служащих влияют изменения, произошедшие в системе профессионального образования в целом. Так, вузы, реализуя компетентностный подход, перешли на систему федеральных государственных стандартов, которые главным образом направлены на результат образования: установлен перечень компетенций, которыми обучающийся должен обладать после освоения образовательной программы. В свою очередь непрерывность профессионального образования предполагает переход этого подхода из системы образования в структуру государственной службы, когда служащие продолжают развивать полученные профессиональные компетенции уже на своем рабочем месте;

2) в основу методологии исследования также положен системный подход, на котором базируется интеграция профессиональных компетенций как элементов нормативной модели государственных гражданских служащих [17].

При написании работы использовался *метод* анализа нормативно-правовой базы, регламентирующей профессиональное развитие государственных гражданских служащих, в том числе их профессиональную подготовку.

Результаты исследования

1. *О новом подходе к профессиональному развитию государственных гражданских служащих.*

Решение стратегически важных государственных задач, направленных на улучшение качества жизни населения и повышение уровня его благосостояния, возможно обеспечить лишь при эффективном государственном управлении и наличии корпуса высококвалифицированных государственных служащих, обладающих высоким уровнем профессиональных компетенций, заинтересованных в постоянном профессиональном развитии, в повышении качества и результатов своего труда.

С момента принятия Федерального закона № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе»

произошли серьезные изменения социально-экономических, организационно-правовых и информационно-технических условий, а также в политике государства в сфере образования, которая нашла закрепление в Федеральном законе «Об образовании» [18]. Этот закон как ответ на вызовы времени внес новый принцип системы образования – непрерывность образования в течение всей жизни.

Реализация этого принципа в системе государственной службы потребовала переосмыслить и внести изменения в Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе РФ», наиболее существенные из которых отражены в таблице 1.

Таблица 1. Изменения в нормативном правовом обеспечении профессионального развития государственных гражданских служащих, 2017–2019 гг.*

Table 1. Changes in the regulatory legal framework for the professional development of civil servants, 2017–2019

Параметры сравнения	До внесения изменений в 79-ФЗ	После внесения изменений в 79-ФЗ [19]
Терминология	«Профессиональное обучение»	«Профессиональное развитие»
Периодичность обучения	По мере необходимости, но не реже 1 раза в 3 года	Непрерывное
Виды (способы) профессионального развития	Дополнительное профессиональное образование	– ДПО; – участие в мероприятиях образовательного характера (семинары, тренинги, круглые столы); – самостоятельное изучение образовательных материалов
Основания направления государственного гражданского служащего для участия в мероприятиях по профессиональному развитию	– результаты аттестации; – назначение на иную должность государственной гражданской службы в порядке должностного роста; – включение гражданского служащего в кадровый резерв для замещения должности гражданской службы на конкурсной основе	– решение представителя нанимателя; – результаты аттестации; – назначение гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случае сокращения должностей или упразднения органа; – назначение гражданского служащего в порядке должностного роста на должность гражданской службы категории «руководители» высшей или главной группы должностей гражданской службы либо на должность гражданской службы категории «специалисты» высшей группы должностей гражданской службы впервые; – поступление гражданина на гражданскую службу впервые
Наставничество	Осуществлялось формально, по доброй воле	Документально закреплено, предусмотрено премирование [20]

Примечание: *составлена авторами на основе Федерального закона от 27.07.2004 г. N 79-ФЗ [21].

Закон не только ввел более широкое понятие «профессиональное развитие», но для обеспечения непрерывности дополнил спектр форм и способов развития гражданских служащих и помимо дополнительного профессионального образования ввел иные мероприятия, такие как ускоренное получение знаний (семинары, мастер-классы, тренинги), обмен опытом (конференции, круглые столы), а также самостоятельное изучение образовательных материалов [22].

Изменения в законодательстве существенно расширили возможность органов государственной власти гибко и оперативно управлять профессиональным развитием гражданских служащих,

исходя из реальных потребностей, используя разнообразные, в том числе внутриорганизационные, механизмы и инструменты. При этом ответственность за организацию, координацию и результаты профессионального развития гражданских служащих возложена не только на руководителей и кадровые службы государственных органов, но и на самих гражданских служащих.

2. *Нормативная модель профессиональных компетенций государственных гражданских служащих.*

Государственные гражданские служащие осуществляют профессиональную служебную деятельность в различных сферах государственного

управления, которые требуют специфических знаний и навыков, связанных с предметом ведения. Эти профессиональные знания и навыки «необходимы для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего» [21]. Их сложно унифицировать и закрепить в профессиональных стандартах.

Вместе с тем Федеральный закон №79-ФЗ «О государственной гражданской службе» закрепляет базовые квалификационные требования, вытекающие из обязанностей государственных гражданских служащих, к которым относятся:

- 1) знание основ Конституции РФ и иных нормативных правовых актов, связанных с областью деятельности гражданского служащего;
- 2) знание прав и законных интересов граждан и организаций;
- 3) владение государственным языком РФ для осуществления грамотных устных и письменных коммуникаций с разными по профессиональному и социальному статусу людьми в процессе деятельности;
- 4) способность к самоорганизации, управлению своим временем для соблюдения служебного распорядка государственного органа;
- 5) знания и навыки в области документооборота и делопроизводства, способность качественно подготавливать документы¹;
- 6) способность выстраивать и реализовывать траекторию саморазвития на основе принципов непрерывного образования для поддержания уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей и пр.

Базовые установленные федеральным законом квалификационные требования не зависят от характера, направления и содержания должностных обязанностей гражданских служащих. Эти требования могут рассматриваться как нормативная модель профессиональных компетенций государственных гражданских служащих, как ядро их предпрофессионального и профессионального обучения и развития. Являясь квалификационным ядром, эти компетенции имплицитно включены в должностные регламенты всех гражданских служащих и являются критериями оценки при проведении конкурсных и аттестационных процедур.

Наиболее полно набор квалификационных требований к базовым знаниям и умениям государственного гражданского служащего вне зависимости

от областей и видов профессиональной служебной деятельности представлен в «Справочнике квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих», утвержденным Минтрудом России (далее – справочник) [24]. Этот справочник призван играть роль профессионального стандарта деятельности государственного гражданского служащего и служить ориентиром и методическим руководством для государственных органов в процессе разработки как общепрофессиональных, профессиональных, так и специальных компетенций, вытекающих из должностных обязанностей гражданского служащего

Ряд дополнительных профессиональных компетенций вытекает из иных нормативных правовых актов. Примером может служить Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы» [25], где в качестве одного из направлений выделено ускоренное внедрение в государственных органах информационно-коммуникационных технологий, напрямую связанное с повышением эффективности государственного управления, необходимостью реализации национального проекта «Цифровизация», переводом государственных услуг в цифровое пространство. Эта мера дала толчок к выделению как самостоятельного направления вектора профессионального развития у государственных служащих информационно-технических компетенций. Более того, результатом реализации этого направления стало формирование системы информационно-технической поддержки профессионального развития гражданских служащих и на федеральном уровне, и на уровне субъектов РФ. Единая информационная система дает гражданским служащим дополнительные возможности для саморазвития, участия в онлайн-семинарах и конференциях [26].

3. Профессиональное становление и нормативно-профессиональные компетенции.

Пополнение кадров государственного управления предполагает сопряженность компетенций выпускников образовательных организаций среднего профессионального и высшего образования с нормативными квалификационными требованиями к знаниям и навыкам гражданских служащих.

Общепризнанным универсальным инструментом государственной кадровой политики для различных сфер жизнедеятельности общества, задаю-

¹ Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.03.2018 № 397 для оценки профессиональных и личностных качеств кандидата на должность гражданской службы ему предлагается подготовить проект ответа на обращение гражданина, проект нормативного правового акта (с прилагаемым проектом пояснительной записки) или иной документ, разработка которого входит в число должностных обязанностей по вакантной должности гражданской службы [23].

щим образовательную правовую модель будущего выпускника являются федеральные государственные образовательные стандарты по направлениям подготовки (специальностям) (далее – ФГОС ВО).

ФГОС ВО по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» можно рассматривать как государственный заказ на подготовку потенциальных государственных гражданских служащих [27]. Автоматически это дает основание предполагать наличие высокого

уровня сопряженности компетенций выпускников квалификационным требованиям, которые предъявляются к гражданскому служащему.

Представленные в таблице 2 результаты сравнения компетенций, которые должны быть сформированы у выпускников в результате освоения образовательной программы по направлению ГМУ и компетенций, которыми должен обладать кандидат на должность государственной гражданской службы свидетельствуют об их не полном соответствии.

Таблица 2. Сравнительный анализ требований к освоению программы бакалавриата по направлению «Государственное и муниципальное управление и требований, зафиксированных в справочнике квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы»*

Table 2. Comparative analysis of the requirements for mastering the bachelor's program in the direction of State and Municipal Administration and the requirements recorded in the directory of qualification requirements for filling positions in the civil service

Справочник квалификационных требований	ФГОС ВО
Требования к базовым знаниям и умениям (вне зависимости от областей и видов профессиональной служебной деятельности)	
Требования к знанию государственного языка Российской Федерации (русского языка)	Не установлены
Требования к знаниям основ Конституции Российской Федерации, законодательства о государственной гражданской службе, законодательства о противодействии коррупции	ОПК-1. Способен обеспечивать приоритет прав и свобод человека; соблюдать нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности ОПК-3. Способен анализировать и применять нормы конституционного, административного и служебного права в профессиональной деятельности; использовать правоприменительную практику
Требования к знаниям и умениям в области информационно-коммуникационных технологий	ОПК-5. Способен использовать в профессиональной деятельности информационно-коммуникационные технологии, государственные и муниципальные информационные системы
Требования к общим и управленческим умениям, свидетельствующим о наличии необходимых профессиональных и личностных качеств	
Умение мыслить системно (стратегически)	УК-1. Способен осуществлять поиск, критический анализ и синтез информации, применять системный подход для решения поставленных задач
Умение планировать, рационально использовать служебное время и достигать результата	УК-6. Способен управлять своим временем, выстраивать и реализовывать траекторию саморазвития на основе принципов образования в течение всей жизни
Коммуникативные умения	УК-4. Способен осуществлять деловую коммуникацию в устной и письменной формах на государственном языке Российской Федерации и иностранном(ых) языке(ах)
	ОПК-7. Способен осуществлять внутриорганизационные и межведомственные коммуникации, обеспечивать взаимодействие органов власти с гражданами, коммерческими организациями, институтами гражданского общества, средствами массовой информации
Умение управлять изменениями	Не установлены
Профессионально-функциональные обязанности, на основе которых формируются профессионально-функциональные квалификационные требования	
Нормативное правовое регулирование и выработка государственной политики	ОПК-4. Способен разрабатывать проекты нормативных правовых актов в сфере профессиональной деятельности, осуществлять их правовую и антикоррупционную экспертизу, оценку регулирующего воздействия и последствий их применения
Осуществление контрольно-надзорной деятельности	ОПК-2. Способен разрабатывать и реализовывать управленческие решения, меры регулирующего воздействия, в том числе контрольно-надзорные функции, государственные и муниципальные программы на основе анализа социально-экономических процессов
Предоставление государственных услуг	ОПК-5. Способен «...применять технологии электронного правительства и предоставления государственных (муниципальных) услуг»
Осуществление исполнительно-распорядительных и обеспечивающих функций	ОПК-6. Способен использовать в профессиональной деятельности технологии управления государственными и муниципальными финансами, государственным и муниципальным имуществом, закупками для государственных и муниципальных нужд
Проектная деятельность	Группа УК – разработка и реализация проектов
	УК-2. Способен определять круг задач в рамках поставленной цели и выбирать оптимальные способы их решения исходя из действующих правовых норм, имеющихся ресурсов и ограничений

Примечание: *составлена авторами на основе Приказа Минобрнауки России от 13.08.2020 № 1016 [27] и Справочника квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы [24].

Из таблицы 2 следует, что в ФГОС ВО не установлены такие требования, как знание государственного языка РФ и умение управлять изменениями.

Профессиональная деятельность гражданских служащих предполагает высокий уровень владения русским языком, поскольку, с одной стороны, возрастает интенсивность и становятся все более разнообразными формы взаимодействия гражданских служащих с разными категориями граждан, с коллегами, бизнес-сообществами, СМИ и пр., с другой – повышается требования к качеству проектов нормативных правовых документов, подготовкой докладов, отчетов, ответов на обращения граждан и пр., в том числе их языковой составляющей.

Быстро меняющиеся социально-экономические условия ставят перед органами государственной власти новые цели и задачи, и субъекты государственного управления вынуждены постоянно повышать эффективность своей деятельности и быть способными быстро реагировать и предугадывать изменения. Поэтому перечисленные в нормативной модели компетенции, вытекающие из требований федерального закона, являются необходимыми, но не достаточными. Они составляют правовое ядро, которое может дополняться иными, в том числе универсальными, softskills-компетенциями, такими как гибкость и адаптивность, готовность работать в команде, креативность, коммуникативные навыки и т. п.

К профессиональным компетенциям гражданских служащих следует относить не только знания, умения и навыки, но и ценностные установки, которые задают смысл и морально-этическую основу их деятельности, проистекающие из Конституции РФ [28]. Исходное и ключевое положение этого обладающего высшей юридической силой документа состоит в утверждении, что государственные служащие, сознавая ответственность перед государством, обществом и гражданами, призваны исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют основной смысл и содержание их деятельности.

Общественное предназначение государственной службы требует от государственных служащих особого профессионального самосознания и готовности действовать в интересах общества на основе внутренних убеждений. Эта ценностно-ориентированная установка пронизывает и послы Президента РФ Федеральному собранию (2020 г.): «Смысл, миссия государственной службы именно в служении, и человек, который выбирает этот путь, должен прежде всего для себя решить, что он связывает свою жизнь с Россией, с нашим народом и никак иначе, без всяких полутонов и допущений» [29].

Включение ценностной парадигмы как важного направления профессионального развития государственных гражданских служащих посредством формирования ориентированной на общественное служение профессиональной культуры – это наиболее сложный, но крайне необходимый компонент, способствующий росту доверия граждан к чиновникам, повышению качества жизни населения не по букве закона, а по смыслу и предназначению. Ценностная составляющая деятельности гражданских служащих предусматривает ее интеграцию с кадровой работой на всех этапах поступления и прохождения государственной гражданской службы, в том числе через систему профессионального развития. И здесь особая роль принадлежит руководителям и работникам кадровых служб как ключевых субъектов, ответственных за реализацию государственной кадровой политики в сфере государственной службы.

Как же обстоит дело с ценностной составляющей на этапе профессиональной подготовки? Анализ трех поколений ФГОС ВО по направлению подготовки ГМУ свидетельствует о тенденции сокращения количества компетенций, выступающих ценностно-смысловой составляющей образования для этой сферы профессиональной деятельности.

Так, если в ФГОС ВО третьего поколения (2011 г.) в качестве требования к результатам освоения образовательных программ были зафиксированы такие компетенции, как «стремление работать на благо общества (ОК-1)», «знание требований профессиональной этики и готовность поступать в соответствии с этими требованиями (ОК-2)», «способность и готовность к диалогу на основе ценностей гражданского демократического общества (ОК-6)» [30], то ФГОС ВО поколения 3+ (2014 г.) большинство компетенций описывают профессиональную деятельность выпускников, а не его профессионально-личностные качества, которые и выступают предпосылками к формированию основных ценностей гражданского служащего, побуждающих осуществлять управление на благо граждан и общества [31]. Актуализированный ФГОС ВО 3++ (2020 г.) несколько выправляет эту ситуацию и вводит такие компетенции, как «ОПК-1. Способен обеспечивать приоритет прав и свобод человека; соблюдать нормы законодательства Российской Федерации и служебной этики в своей профессиональной деятельности», а также компетенцию, входящую в группу «гражданская позиция» – способность формировать нетерпимое отношение к коррупционному поведению. Следует признать, что обозначенные ценности не в полной мере отражают смысл государственной гражданской службы как института государственно-общественного служения.

Вместе с тем непроработанность внешне заданных, осмысленных ценностных посылов и недостаточная ориентация образовательных программ по направлению ГМУ на ценностно-ориентированную государственную гражданскую службу ведет к непониманию будущими служащими миссии института гражданской службы и, как следствие, к снижению эффективности и качества государственного управления, утрате доверия граждан.

Выводы. Предложенная нормативная модель профессиональных компетенций может служить ядром, ориентиром для выбора направлений, форм, методов профессионального развития гражданских служащих как в дополнительного профессионального образования, так и посредством участия в тренингах, конференциях, мастер-классах, а также путем самообразования. Эта модель не исключает и не подменяет необходимость формирования и развития у гражданских служащих компетенций по профилю конкретной сферы государственного управления, исходя из предмета ведения и выполняемых должностных обязанностей.

Более того, эта базовая, нормативно-установленная модель профессиональных компетенций не является статичной. Она должна динамично развиваться, дополняться иными, отвечающими духу времени компетенциями. Особое значение нормативная модель имеет для профессионального развития гражданских служащих, не имеющих базового образования по направлению «Го-

сударственное и муниципальное управление». Речь идет не только о государственных гражданских служащих, впервые поступивших на государственную службу, но и действующих. Через программы повышения квалификации, тренинги, семинары, программ саморазвития есть реальная возможность оперативного, даже упреждающего формирования и непрерывного совершенствования знаний, навыков, ценностных установок и компетенций гражданских служащих.

При этом представленная модель может служить основой для структурирования информационной системы и учебно-методических материалов на образовательном интернет портале. Прорыв в онлайн-обучении в условиях цифровизации открыл новые возможности для самостоятельного оценивания персонального прогресса и выделения необходимых векторов развития через систему электронного тестирования, решения кейсов, участия в форумах, дискуссионных площадках и пр.

Это предполагает плотное взаимодействие руководителей и кадровых служб государственных органов с образовательными организациями, участвующих в подготовке будущих государственных служащих и имеющих опыт разработки электронных обучающих систем. С другой стороны, подобное сотрудничество позволит настроить реализуемые в вузах образовательные программы на актуальные квалификационные требования с учетом мировых тенденций и лучших мировых практик.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Ковшикова Е.В., Архипова Т.Г., Огарков А.А., Шиндряева И.В. Информационно-коммуникативная компетенция государственных гражданских служащих в условиях цифровизации: региональный аспект // ЦИТИСЭ. 2020. №4. С. 419–433.
2. Кравцова Р.Е. Совершенствование управления профессиональным развитием и новые подходы к дополнительному профессиональному развитию государственных гражданских служащих // Аллея науки. 2020. Т. 2, №5. С. 648–653.
3. Hood C. Public Management: the word, the movement, the science. Oxford: Oxford Univ. Press, 2007. 385 p.
4. Peters G., Pierre J. Introduction: the role of public administration in governing. London: Sage Publ., 2003. 640 p.
5. Лобанова А.В., Родюкова Т.Н. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы // Интернаука. 2016. №4–1. С. 47–49.
6. Богданова Э.Н. Анализ ключевых аспектов кадровой политики на государственной гражданской службе Российской Федерации // Вестник экспертного совета. 2016. №2. С. 4–10.
7. Щукина Т.В. Кадровая политика в системе государственной гражданской службы Российской Федерации: концептуальные подходы и административно- правовое регулирование. Воронеж: Науч. кн., 2011. 215 с.
8. Borisova L. Professional and emotional competence of civil servants // Economic Alternatives. 2015. №3. P. 97–104.
9. Седых З.А. Особенности правовых форм профессионального развития государственных гражданских служащих Российской Федерации // Вестник науки. 2020. Т. 2, №6. С. 160–166.
10. Пестерева Н.М., Цветлюк Л.С., Надеина О.С. Формирование профессиональных компетенций государственных служащих. Москва: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2014. 139 с.
11. Rabovsky T. The politics of higher education: university president ideology and external networking // Public Administration Review. 2016. Vol. 76, №1. P. 764–777.

12. Jenkins J.M., Henry G.T. Dispersed vs. centralized policy governance: the case of state early care and education policy // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2016. Vol. 26, №4. P. 709–725.
13. Игнатьев И.П., Алексеева Т.Е., Богушевич И.П. Основные принципы актуализации федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования // *Современные проблемы науки и образования*. 2019. №6. С. 56–65.
14. Gambrell E. *Critical Thinking in Clinical Practice*. San Francisco: Jossey-Bass, 1990. 432 p.
15. Holland Y.L. Explorations of a theory of vocational choice // *Journal of Applied Psychology*. 1968. №1. P. 13–27.
16. Митина Л.М. Коррекционно-обучающие программы повышения уровня профессионального развития учителя. Москва: Моск. психолого-соц. ин-т. 2001. 304 с.
17. Le Deist F.D., Stringfellow E., Winterton J. *Typology of knowledge, skills and competences: Clarification of the concept and prototype*. Luxembourg: Office for Offic. Publ. of Europ. Communities, 2006. 131 p.
18. Федеральный закон № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 12.04.2021).
19. Федеральный закон № 275-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 29.07.2017 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221204/ (дата обращения: 13.04.2021).
20. Постановление Правительства РФ № 1296 «Об утверждении Положения о наставничестве на государственной гражданской службе Российской Федерации» от 07.10.2019 г. // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/72833182/> (дата обращения: 15.04.2021).
21. Федеральный закон от № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 12.04.2021).
22. Указ Президента РФ № 68 «О профессиональном развитии государственных гражданских служащих Российской Федерации» от 21.02.2019 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/ (дата обращения: 12.04.2021).
23. Постановление Правительства РФ № 397 «Об утверждении единой методики проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы РФ и включение в кадровый резерв государственных органов» от 31.03.2018 г. // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/71918302/> (дата обращения: 16.04.2021).
24. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71610924/> (дата обращения: 16.04.2021).
25. Указ Президента РФ № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы на 2019–2021 годы» от 24.06.2019 г. // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72178042/?prime> (дата обращения: 12.04.2021).
26. Распоряжение Правительства РФ № 1646-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации основных направлений развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019–2021 годы» от 24.07.2019 г. // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72247380/> (дата обращения: 16.04.2021).
27. Приказ Минобрнауки России № 1016 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление» от 13.08.2020 г. // Гарант. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71376840/> (дата обращения: 18.04.2021).
28. Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 12.04.2021).
29. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 г. // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/ (дата обращения: 20.04.2021).
30. Приказ Минобрнауки России № 41 «Об утверждении и введении в действие федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по направлению подготовки 081100 Государственное и муниципальное управление (квалификация (степень) «бакалавр» от 17.01.2011 г. // Гарант. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071014/> (дата обращения: 18.04.2021).
31. Приказ Минобрнауки России № 1567 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования – бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление» от 10.12.2014 г. // Гарант. URL: <https://base.garant.ru/70863450/> (дата обращения: 18.04.2021).

REFERENCES

1. Kovshikova E. V., Arkhipova T. G., Ogarkov A. A., Shindryaeva I. V. Information and communication competence of civil servants in the context of digitalization: a regional aspect. *CITISE*, 2020, no 4, pp. 419–433. (In Russ.).

2. Kravtsova R. E. Improving the management of professional development and new approaches to additional professional development of civil servants. *Alley of Science*, 2020, vol. 2, no. 5, pp. 648–653. (In Russ.).
3. Hood C. *Public management: the word, the movement, the science*. Oxford, Oxford Univ. Press, 2007, 385 p.
4. Peters G., Pierre J. *Introduction: the role of public administration in governing*. London, Sage Publ., 2003, 640 p.
5. Lobanova A. V., Rodyukova T. N. Personnel policy in the system of state civil service. *InterScience*, 2016, no. 4–1, pp. 47–49. (In Russ.).
6. Bogdanova E. N. Analysis of key aspects of personnel policy in the state civil service of the Russian Federation. *Expert Council Bulletin*, 2016, no 2, pp. 4–10. (In Russ.).
7. Shchukina T. V. Personnel policy in the state civil service system of the Russian Federation: conceptual approaches and administrative and legal regulation: monograph. Voronezh, Sci. bk., 2011, 215 p. (In Russ.).
8. Borisova L. Professional and emotional competence of civil servants. *Economic Alternatives*, 2015, no. 3, pp. 97–104.
9. Sedykh Z. A. Features of legal forms of professional development of state civil servants of the Russian Federation. *Bulletin of science*, 2020, vol. 2, no. 6, pp. 160–166. (In Russ.).
10. Pestereva N. M., Tsvetlyuk L. S., Nadeina O. S. Formation of professional competencies of civil servants. Moscow, Moscow Univ. for Humanities Publ., 2014, 139 p. (In Russ.).
11. Rabovsky T. The politics of higher education: university president ideology and external networking. *Public Administration Review*, 2016, vol. 76, no. 1, pp. 764–777.
12. Jenkins J. M., Henry G. T. Dispersed vs. centralized policy governance: the case of state early care and education policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2016, vol. 26, no. 4, pp. 709–725.
13. Ignatiev I. P., Alekseeva T. E., Bogushevich I. P. Basic principles of updating federal state educational standards of higher education. *Modern problems of science and education*, 2019, no. 6, pp. 56–65. (In Russ.).
14. Gambrell E. *Critical thinking in clinical practice*. San Francisco, Jossey-Bass, 1990, 432 p.
15. Holland Y. L. Explorations of a theory of vocational choice. *Journal of Applied Psychology*, 1968, no. 1, pp. 13–27.
16. Mitina L. M. *Correctional training programs to improve the level of professional development of teachers*. Moscow, Moscow Psychological and Social Inst., 2001, 304 p. (In Russ.).
17. Le Deist F. D., Stringfellow E., Winterton J. *Typology of knowledge, skills and competences: clarification of the concept and prototype*. Luxembourg, Office for Offic. Publ. of Europ. Communities, 2006, 131 p.
18. Federal Law of the Russian Federation No. 273 FZ of December 29, 2012 «About education in the Russian Federation». *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (accessed 12.04.2021). (In Russ.).
19. Federal Law of the Russian Federation No. 275 FZ of June 29, 2017 «On amendments to the Federal Law «On the State Civil Service of the Russian Federation». *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221204/ (accessed 13.04.2021). (In Russ.).
20. Government Decree No. 1296 of November 7, 2019 «On approval of the Regulation on mentoring in the state civil service of the Russian Federation». *Garant.ru*. URL: <https://base.garant.ru/72833182/> (accessed 15.04.2021). (In Russ.).
21. Federal Law of the Russian Federation No. 79 FZ of July 27, 2004 «On the state civil service of the Russian Federation». *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (accessed 12.04.2021). (In Russ.).
22. Presidential Decree No. 68 of February 21, 2019 «On the professional development of civil servants of the Russian Federation». *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318654/ (accessed 12.04.2021). (In Russ.).
23. Government Decree No. 397 of March 31, 2018 «On approval of a unified methodology for holding competitions for filling vacant positions in the state civil service of the Russian Federation and inclusion in the personnel reserve of state bodies». *Garant.ru*. URL: <https://base.garant.ru/71918302/> (accessed 16.04.2021). (In Russ.).
24. Directory of qualification requirements for specialties, areas of training, knowledge and skills that are necessary to fill positions in the civil service, taking into account the field and type of professional service of civil servants (approved by the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation). *Garant.ru*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71610924/> (accessed 16.04.2021). (In Russ.).
25. Presidential Decree 288 dated June 24, 2019 «On the main directions of development of the civil service for 019–2021». *Garant.ru*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72178042/?prime> (accessed 12.04.2021). (In Russ.).
26. Government Decree No. 1646-p of July 24, 2019 «On the approval of the action plan («road map») for the implementation of the main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2019–2021». *Garant.ru*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72247380/> (accessed 16.04.2021). (In Russ.).
27. Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation No. 1016 of July 24, 2019 «On the approval of the action plan («road map») for the implementation of the main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2019–2021». *Garant.ru*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72247380/> (accessed 16.04.2021). (In Russ.).

28. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote of December 12, 1993. *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (accessed 12.04.2021). (In Russ.).
29. Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of January 157, 2020. *CosultantPlus*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_342959/ (accessed 20.04.2021). (In Russ.).
30. Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation No. 41 of January 17, 2011 «On the approval and implementation of the federal state educational standard of higher professional education in the direction of training 081100 State and municipal administration (qualification (degree) «bachelor»). *Garant.ru*. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/55071014/> (accessed 18.04.2021) (In Russ.).
31. Order of the Ministry of Science and Higher Education of the Russian Federation No. 1567 of December 10, 2014 «On the approval of the action plan («road map») for the implementation of the main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2019–2021». *Garant.ru*. URL: <https://base.garant.ru/70863450/> (accessed 16.04.2021). (In Russ.).

Информация об авторах

Меньшова Вера Николаевна – кандидат социологических наук, доцент кафедры «Управление персоналом», Сибирский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, e-mail: menshova- vn@ranepa.ru).

Трояк Анастасия Борисовна – магистрант 1 курса факультета «Государственное и муниципальное управление», Сибирский институт управления – филиал Российской Академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 630102, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, д. 6, e-mail: nastya42965@yandex.ru).

Статья поступила в редакцию 11.05.2021.

После доработки 11.11.2021.

Принята к публикации 12.11.2021.

Information about the authors

Vera N. Menshova – Candidate of Sociological Sciences, Associate Professor, Personnel Management Department, Siberian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation, e-mail: menshova-vn@ranepa.ru).

Anastasia B. Troyak – Master Student, Faculty «Public and Municipal Administration», Siberian Institute of Management – a branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (6, Nizhegorodskaya Str., Novosibirsk, 630102, Russian Federation, e-mail: nastya42965@yandex.ru).

The paper was submitted 11.05.2021.

Received after reworking 11.11.2021.

Accepted for publication 12.11.2021.