

КОНЦЕПЦИЯ СИСТЕМНО-ДЕЯТЕЛЬНОСТНОГО ПОДХОДА К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

Виктор Григорьевич Горб^а

DOI: 10.22394/2070-8378-2023-25-6-6-15

^а Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Аннотация: С мая 2023 года основным показателем в процессе проведения конкурса на замещение вакантных должностей и аттестации является профессиональный уровень конкурсанта или государственного гражданского служащего. В этой связи возникла необходимость модернизации конкурсных и аттестационных процедур с целью повышения их мотивационного влияния на процесс профессионального развития государственных гражданских служащих, а также результативность, эффективность и качество их служебной деятельности. В статье представлен системно-деятельностный подход к модернизации процесса диагностики профессионального уровня государственных гражданских служащих. В качестве научно-методологической основы разработки концепции использованы результаты применения автором системно-деятельностного подхода в процессе разработки модели профессиональной компетентности государственного управленца, определения результативности, эффективности и качества деятельности органа государственного управления, проектирования профессиональных и образовательных целей подготовки государственных гражданских служащих. В результате концептуально определены два вида профессионального уровня: потенциальный и реальный. В статье представлены виды профессионального уровня, критерии их определения, а также организационные условия, необходимые для повышения государственными гражданскими служащими своего профессионального уровня.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, профессиональный уровень государственного гражданского служащего, результативность, эффективность и качество деятельности государственного гражданского служащего, организационные условия повышения профессионального уровня государственными гражданскими служащими

Дата поступления статьи в редакцию: 16 октября 2023 года.

THE CONCEPT OF SYSTEM-ACTIVITY APPROACH FOR DETERMINING THE PROFESSIONAL LEVEL OF PUBLIC CIVIL SERVANTS

RESEARCH ARTICLE

Victor G. Gorb^a

^a a Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

Abstract: Since May 2023, the applicant's or civil servant's professional level is the primary criterion for competing for vacant positions and during performance review. In this regard, it became essential to update performance review and competitive processes to enhance motivational influence on civil servants' professional development processes and the productivity, efficiency, and performance quality of their service activities. The article presents a system-activity approach for modernizing the process of determining the professional level of civil servants. The scientific and methodological basis for creating the concept is based on the results of the author's implementation of the system-activity approach in the process of developing a model of professional competence for public managers, determining the effectiveness, efficiency, and quality of public administration, and designing professional and educational goals for public civil servants' training. As a result, the concepts of potential and actual professional levels are developed. The article presents the types of professional levels, criteria used to determine them, and organizational conditions the civil servants need to improve their professional level.

Keywords: public civil service, professional level of public civil servant, efficiency, effectiveness and quality of public civil servant's activities, organizational conditions the civil servants need to improve their professional level

Received: October 16, 2023.

Введение

С мая 2023 года вступили в силу изменения в Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации», которые ввели понятие «профессиональный уровень государственного гражданского служащего». Нормативно определено рассматривать профессиональный уровень как уровень знаний и умений претендента на занятие соответствующей должности, а также необходимых для выполнения должностных обязанностей¹. Профессиональный уровень стал основным критерием при проведении конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы, принятии решения о назначении гражданского служащего на вышестоящую должность, проведении аттестации.

Согласно внесенным изменениям, предусматривается не только определение квалификационных требований к уровню профессионального образования, но и «квалификационные требования к профессиональному уровню, которые устанавливаются в зависимости от категории и группы должностей гражданской службы, области и вида профессиональной служебной деятельности гражданского служащего, определенных его должностным регламентом»².

Часть 8 статьи 12 Закона, определяющая квалификационные требования для замещения должностей гражданской службы, предусматривает в целях оказания государственным органам методологической помощи формирование справочника, который учитывал бы в том числе и квалификационные требования к профессиональному уровню. Действующая редакция Справочника³ не позволяет разработать кадровые технологии определения уровня знаний и умений в зависимости от категории и группы должностей государственной гражданской службы. Таким образом, определение квалификационных требований к профессиональному уровню государственных гражданских служащих в настоящее время является актуальной научно-методологической задачей, так как эффективность влияния новой диагностической процедуры на результативность и качество деятель-

ности органов государственного управления во многом зависит от уровня ее научно-методологического обеспечения, создающего условия для модернизации кадровых технологий.

В данной статье мы представляем концепцию системно-деятельностного подхода к определению профессионального уровня государственных гражданских служащих. При этом методология диагностики профессионального уровня потребует определенной модернизации процесса проектирования образовательных целей и содержания обучения в ходе профессиональной подготовки государственных гражданских служащих на всех уровнях (бакалавриат, магистратура, профессиональная переподготовка, повышение квалификации).

Научно-методологические основы концепции

В ходе предыдущей научно-методологической деятельности автором была разработана и апробирована в процессе реализации кадровых процедур и проектирования образовательных целей профессиональной подготовки модель профессиональной компетентности государственных гражданских служащих⁴. Системообразующим компонентом модели является личностный, отражающий лидерский потенциал государственного служащего. На основе лидерского потенциала развиваются социокультурный и профессиональный компоненты, обеспечивающие профессиональную готовность к решению актуальных служебных задач и дальнейшему социокультурному и профессиональному развитию. Компоненты модели включают личностные, гражданские и профессиональные качества, признаками которых являются умения реализовывать определенные виды деятельности (личностное развитие, реализация прав и обязанностей гражданина страны, реализация административной, информационной, правовой и экономической деятельности в рамках предписанных полномочий). Определение уровня знаний проводилось на основе научно-методологических положений педагогических измерений в процессе проектирования педагогических тестов и разработки педагогических технологий [Аванесов, 2005; Беспалько, 1989], а умений – на основе теоретических и научно-методологических положений акмеологии [Анисимов, Деркач, 1995; Деркач, Носс, 2011; Акмеолог кадровой работы..., 2009].

Как было указано выше, нормативно предписано устанавливать квалификационные требова-

1 Федеральный закон от 29 декабря 2022 года № 645-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О государственной гражданской службе Российской Федерации”».

2 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 24 июля 2023 года). Ст. 12. Ч. 7.

3 «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». Утвержден Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

4 Подробнее см.: Горб В.Г. Компетентностный подход в высшем образовании: проблемы и решения. *Вопросы управления*. 2018. № 6 (55). <https://journal-management.com/issue/2018/06/29>; Горб В.Г. Методологические основы технологий конкурса, аттестации и квалификационного экзамена государственных гражданских служащих. Екатеринбург, 2010.

Хорошее управление

ния к профессиональному уровню в зависимости от категории и группы должностей гражданской службы. В этой связи необходима декомпозиция государственных полномочий для конкретизации квалификационных требований к различным группам должностей. Разрабатывая на основе системно-деятельностного подхода методические рекомендации по проведению конкурса и аттестации, мы выделили следующие уровни реализации полномочий:

- на уровне *рода* деятельности (внешнегосударственная, внутригосударственная, внутриорганизационная);
- на уровне *вида* деятельности (социальное обеспечение, защита семьи и детства, здравоохранение, регулирование трудовых отношений, экономическая, бюджетно-финансовая, наука, культура, образование, взаимодействие с институтами гражданского общества, природопользование и охрана окружающей среды, обеспечение прав и свобод граждан, борьба с преступностью, оборона и государственная безопасность, внешняя политика и международные отношения⁵);
- на уровне *объекта* деятельности – нормативно предписанное полномочие в рамках определенного вида деятельности;
- на уровне *предмета* деятельности – процесса, составляющего содержание объекта деятельности и отражающего административные, правовые и экономические компетенции органа государственного управления.

Государственные служащие высшей группы должностей должны обладать знаниями и умениями реализации полномочий на уровне рода и вида деятельности, главная группа должностей – на уровне объекта деятельности, а ведущая, старшая и младшая группы – на уровне предмета деятельности.

На содержание знаний и умений влияет функциональная характеристика деятельности различных категорий государственных служащих, которая нормативно закреплена. Руководители реализуют административно-управленческие функции, помощники (советники) содействуют им в реализации полномочий, специалисты организуют обеспечение выполнения государственными органами установленных полномочий, обеспечивающие специалисты исполняют это обеспечение⁶.

На основе представленных нормативных положений мы определили следующие виды деятель-

ности, дифференцированные по функциональным особенностям деятельности различных категорий государственных служащих: административно-управленческая (руководители, помощники), организаторско-обеспечивающая (специалисты), исполнительско-обеспечивающая (обеспечивающие специалисты).

В рамках системно-деятельностного подхода мы рассматриваем два вида профессионального уровня: потенциальный и реальный. Потенциальный определяется при проведении конкурса на замещение должности государственной гражданской службы, а реальный – в процессе аттестации. С нашей точки зрения, реальный уровень должен отражать в том числе результативность, эффективность и качество деятельности государственного гражданского служащего. Реализация системно-деятельностного подхода в разработке квалификационных требований к профессиональному уровню государственных гражданских служащих потребует модернизации профессиональных и образовательных целей профессиональной подготовки, которую возможно провести на основе ранее разработанной автором методологии⁷.

Потенциальный профессиональный уровень государственного гражданского служащего

Мы предлагаем определять потенциальный профессиональный уровень в процессе конкурса при поступлении на гражданскую службу или замещение гражданским служащим другой должности. При этом технология определения должна соответствовать принципу равного доступа к службе граждан, обладающих необходимыми профессиональными качествами⁸. Таким образом, в процессе конкурсных процедур нужно оценить уровень знаний конкурсанта по решению задач, предусмотренных регламентом, и уровень умений, отражающих профессиональные качества, необходимые для результативной, эффективной и качественной служебной деятельности.

Проектирование знаний, которыми должен обладать конкурсант, проводится на основе нормативных предписаний должностного регламента. К таким предписаниям относятся:

7 Подробнее см.: Горб В.Г. Системно-деятельностный подход к подготовке государственных и муниципальных служащих. *Государственная служба*. 2013. № 5 (85). С. 57–61; Горб В.Г. Качество и эффективность деятельности органов государственной власти: теоретический и методологический аспекты. *Государственная служба*. 2022. Т. 24. № 4 (138). С. 13–22; Горб В.Г. Профессиональные и образовательные цели подготовки государственных служащих. *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 55–62.

8 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 24 июля 2023 года). Ст. 4. Ч. 3.

5 Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Глава III.

6 Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 24 июля 2023 года).

- должностные обязанности;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения;
- перечень вопросов, реализации которых гражданский служащий должен содействовать в процессе организационного взаимодействия;
- перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и/или проектов управленческих и иных решений;
- перечень государственных услуг (видов деятельности), оказываемых по запросам граждан и организаций в соответствии с административным регламентом (иным нормативным правовым актом) государственного органа⁹.

Для реализации нормативных предписаний регламента претендент должен обладать соответствующими группе государственной гражданской должности нормативно-правовыми и нормативно-методическими знаниями. Задача заключается в необходимости определения уровня этих знаний. В практике педагогических измерений наиболее популярной является таксономия дидактических целей Б. Блума [Bloom, 1971], который определил следующие пять уровней освоения знаний: знание, понимание, применение, анализ и синтез, оценивание.

Первый уровень отражает умение воспроизводить полученную ранее информацию, понимание предполагает умение воспроизводить полученную информацию с учетом ранее полученного жизненного и профессионального опыта, применение – использовать полученные знания для решения конкретных задач. Наиболее сложным для диагностики являются четвертый и пятый уровни, предполагающие умения делать аналитические выводы в процессе познавательной деятельности и продуцировать новые знания и определять их глубину и логическую корректность [Растопчина, 2015].

В.С. Аванесов в контексте концепции Б. Блума, выделив пятнадцать диагностических признаков знаний, структурировал их по четырем основным уровням:

- первый уровень – репродуктивные знания;
- второй уровень – знания, которые позволяют решать типовые задачи;
- третий уровень – процессуальные и алгоритмические знания;
- четвертый уровень – методологические знания [Аванесов, 2008].

Рассматривая цели дидактических технологий, В.П. Беспалько определил также четыре уровня освоения знаний: «ученический (деятельность по узнава-

нию), алгоритмический (репродуктивное действие), эвристический (продуктивное действие, приспособление имеющихся знаний к нестандартной ситуации), творческий (создаются новая основа деятельности и новые правила деятельности)» [Беспалько, 1989. С. 56].

Основываясь на представленных концептуальных положениях, мы предлагаем оценивать знания участников конкурса по трем уровням:

Первый уровень – *репродуктивный* – способность воспроизводить нормативно-правовые и нормативно-методические положения, определяющие содержание деятельности по реализации служебных задач.

Второй уровень – *технологический* – способность на основе нормативно-правовых и нормативно-методических положений определять технологические алгоритмы выполнения служебных задач в изменяющихся условиях.

Третий уровень – *методологический* – знание методологий практической деятельности, обеспечивающих модернизацию существующих технологий профессиональной деятельности с целью повышения ее результативности, эффективности и качества.

На основе оценки знаний мы предлагаем определить следующие профессиональные уровни:

- *развивающий (высокий) уровень* – методологические знания;
- *конструктивный уровень* – технологические знания;
- *формальный уровень* – репродуктивные знания;
- *недостаточный уровень* – недостаточные репродуктивные знания.

В настоящее время проверка знаний государственных гражданских служащих проводится в основном методом тестовых заданий, предусматривающих один или несколько вариантов правильных ответов. Такой подход позволяет оценить уровень репродуктивных знаний, для определения технологического и методологического уровней знаний необходимо использовать задания с открытыми вопросами, оценивать ответы на которые должны соответствующие эксперты. Закон «О государственной гражданской службе» разрешает привлекать к экспертной деятельности научных и профессиональных организаций, а также их представителей.

При этом А.А. Деркач и И.Н. Носс обращают внимание на следующие характеристики экспертов, обеспечивающих качество их заключений:

- «уровень квалификации эксперта в данной узкой области специализации;
- уровень теоретической подготовки эксперта;
- практический опыт эксперта;
- широта кругозора эксперта» [Деркач, Носс, 2011].

Представленные критерии оценки знаний в процессе определения потенциального профессиональ-

9 Там же. Ст. 47.

Хорошее управление

ного уровня государственных гражданских служащих позволят конкретизировать целеполагание в процессе планирования и организации профессионального развития служащих, оценить качество их дополнительного профессионального образования.

Является актуальной задача внедрения указанных критериев в образовательный процесс в вузах, осуществляющих подготовку государственных гражданских и муниципальных служащих. Это позволит оценить потенциальный профессиональный уровень выпускников, а также создать условия для успешного прохождения ими конкурсов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Итак, первым из компонентов потенциального профессионального уровня являются знания в аспекте задач служебной деятельности, вторым – профессиональные качества, позволяющие результативно, эффективно и качественно реализовывать знания в ходе достижения профессиональных, организационных и государственных целей деятельности.

Ранее в ходе разработки модели профессиональной компетентности государственного и муниципального управленца автор выделял следующие его профессиональные качества: административно-управленческие; профессионально-правовые; профессионально-экономические; информационно-коммуникативные. В свою очередь, административно-управленческие профессиональные качества включают: профессионально-прогностические; профессионально-плановые; профессионально-организаторские; контрольно-аналитические; регулятивно-распорядительные. Метапредметные профессиональные навыки служат содержательными индикаторами профессиональных качеств государственного служащего¹⁰.

Реализованные в определенной предметной сфере, они становятся профессиональными умениями, по уровню которых мы предлагаем определять потенциальный профессиональный уровень кандидатов в процессе конкурсных процедур. Перечень оцениваемых предметных умений зависит от категории должности государственной гражданской службы, а предметное содержание – от группы должности.

С акмеологической точки зрения выделяют восемь критериев для определения уровня решения управленческих задач: «1) применение предписания; 2) выработка предписания; 3) видоизменение предписания; 4) применение концепций осуществления деятельности; 5) видоизменение концепций осуществления деятельности; 6) применение понятийных средств теории деятельности; 7) применение

категориальных средств теории деятельности; 8) изготовление нормативно-категориальных средств» [Анисимов, Деркач, 1995. С. 211].

В контексте основных теоретических положений акмеологии была предложена модель профессионального развития управленца (МПРУ), состоящая из 15 блоков, распределенных по следующим пяти уровням:

- «первый уровень модели – это уровень отношений “личность-мир”, предусматривающий формирование конструктивной мировоззренческой позиции;
- второй уровень – уровень предпосылок начала профессиональной деятельности;
- третий уровень – уровень роста профессионализма;
- четвертый уровень – уровень самореализации личности;
- пятый уровень – уровень развития профессионализма других, предполагает, что достигший полной самоактуализации управленец уже способен передавать весь накопленный опыт, обучать и воспитывать других профессионалов управленцев» [Герасимов, 2015. С. 94].

На основе представленных акмеологических положений мы определили следующие признаки профессиональных умений, характеризующих потенциальный профессиональный уровень государственных гражданских служащих:

Развивающий (высокий) уровень:

- для всех категорий гражданских служащих – умение модернизировать (научно-методологическая, научно-практическая модернизация) решение функциональных задач в процессе повышения результативности, эффективности и качества целевой деятельности;
- для категории «руководители» – умение качественно обучать подчиненных технологиям эффективной профессиональной деятельности.

Конструктивный уровень – умение эффективно и качественно решать функциональные задачи в изменяющейся служебной ситуации.

Формальный уровень – умение решать функциональные задачи по заданному алгоритму.

Недостаточный уровень – низкий уровень профессиональных умений по реализации функциональных задач.

Следует пояснить, что функциональные задачи мы соотносим с видами заявленных ранее профессиональных качеств (административно-управленческие, профессионально-правовые, профессионально-экономические, информационно-коммуникативные).

Предметный аспект умений целесообразно согласовывать с нормативными положениями должностного регламента государственного гражданского служащего, а также общепрофессиональными предметными областями деятельности:

¹⁰ Подробнее см.: Горб В.Г. Профессиональные и образовательные цели подготовки государственных служащих. *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 55–62.

- персональное и гражданское развитие государственных служащих;
- организация деятельности органа государственного управления;
- государственные полномочия¹¹.

Оценку уровня профессиональных умений имеет смысл проводить методом решения функциональных заданий, формулируя задания для проверки административно-управленческих умений с помощью следующих слов: «спланируйте», «организуяте», «проконтролируйте», «проанализируйте», «примите решение».

Для определения итогового уровня профессиональных умений возможно использовать различные квалитетрические шкалы, но эта деятельность характерна больше для научных исследований профессиональных процессов. В ходе кадровых процедур мы предлагаем использовать метод функциональных доминант, когда профессиональный уровень определяется по доминирующим функциям, реализуемым в служебной деятельности. Например, для руководителей такими функциями являются административно-управленческие, для специалистов – организаторские, правовые, экономические, информационные (в зависимости от сферы полномочий).

Представленный подход позволит рассматривать развитие профессиональных качеств как образовательные цели профессиональной подготовки в вузе, достижение которых не только повысит качество полученного выпускниками образования, но и их успешность в процессе прохождения конкурсных процедур и профессиональной адаптации. В органах государственного управления конкретизация критериев развития профессиональных умений создаст условия для повышения целесообразности содержания деятельности по индивидуальному профессиональному развитию государственных гражданских служащих, повысит их самоорганизацию в процессе обучения в организации и освоения программ дополнительного профессионального образования.

Определение реального профессионального уровня государственного гражданского служащего

С точки зрения системно-деятельностного методологического подхода реальный профессиональный уровень должен отражать результативность, эффективность и качество реализации профессиональных знаний и умений в процессе выполнения служащим своих должностных обязанностей и предписаний в

ходе достижения целей персонального, организационного, социального и государственного развития.

В настоящее время в рамках внедрения механизмов оценки эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих разработана «Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего»¹². На основе этой методики разработаны региональные нормативно-методические документы по оценке эффективности и результативности деятельности региональных государственных гражданских служащих. В Методике определены пять уровней эффективности и результативности деятельности, проявленных знаний, профессиональных и личностных качеств.

Приведем критерии «А» (очень высокого уровня) (пункт 3 Методики):

«Эффективность и результативность профессиональной служебной деятельности»:

- гражданским служащим на очень высоком профессиональном уровне выполнены задачи и подготовлены документы.

Квалификация:

- при выполнении задач и подготовке документов гражданский служащий продемонстрировал глубокие профессиональные знания и владение в совершенстве профессиональными навыками сверх объема профессиональных знаний и навыков, предусмотренного должностным регламентом.

Профессиональные и личностные качества:

- продемонстрировал высокую ориентацию на результат и проявил заинтересованность в достижении поставленных целей;
- продемонстрировал эффективную работу в команде;
- проявил высокую организованность;
- проявил очень высокую работоспособность.

Гражданский служащий, осуществляющий руководство и управление подчиненными, ставил перед подчиненными ясные и четкие цели, а также реальные сроки их достижения, осуществлял эффективный контроль за выполнением задач, эффективно решил возникшие проблемы».

В ходе анализа представленных критериев в контексте определения профессионального уровня государственного гражданского служащего мы сделали вывод о недостаточной диагностичности результативности и эффективности деятельности, а также знаний служащих: перечень профессиональных и

11 Подробнее см.: Горб В.Г. Профессиональные и образовательные цели подготовки государственных служащих. *Государственная служба*. 2021. № 2. С. 59.

12 Методика всесторонней оценки профессиональной служебной деятельности государственного гражданского служащего. Письмо Министерства труда и социальной защиты РФ от 14 июня 2016 года № 18-1/10/В-3980.

Хорошее управление

личностных качеств не в полной мере отражает нормативно заданную функциональную структуру деятельности определенных категорий государственных гражданских служащих. В этой связи возникает потребность модернизации существующей методики для обеспечения развивающего потенциала процесса определения реального профессионального уровня служащих.

Для модернизации мы предлагаем системно-деятельностный подход. В заявленном научно-методологическом подходе *результат* деятельности государственного гражданского служащего определяется как уровень достижения государственно-политических целей в процессе выполнения им своих должностных обязанностей. Государственно-политические цели определены Президентом России¹³ и конкретизированы в федеральных и региональных государственных программах и проектах.

Для определения результативности деятельности различных групп государственных гражданских служащих государственно-политические цели должны быть декомпозированы на уровне органа государственного управления, структурного подразделения и конкретного государственного гражданского служащего. В зависимости от характера и содержания деятельности органа государственного управления может применяться ресурсная, функциональная или факторная декомпозиция деятельности. При этом не все обязанности государственного служащего можно оценить с помощью критериев результативности, некоторые оцениваются на основе определения эффективности деятельности, а некоторые – качества деятельности.

В рамках системно-деятельностного подхода мы рассматриваем два вида *эффективности* деятельности государственного гражданского служащего:

- ресурсная эффективность – отражающая соотношение нормативного и реального использования количества ресурсов при достижении результатов деятельности;
- производительная эффективность – отражающая сумму выработки на единицу затрат.

Не составляет труда определить *ресурсную эффективность* при наличии соответствующих нор-

мативов. Проблема заключается в необходимости разработки методологии определения необходимых финансовых ресурсов для достижения конкретных целей социально-экономического развития¹⁴.

Производительная эффективность отражает количество созданного продукта или выполненных действий за единицу времени. В качестве модернизации существующих нормативно-методических подходов к нормированию труда в системе государственного и муниципального управления¹⁵ мы предложили информационно-деятельностную методологию определения производственной эффективности (интенсивности) деятельности государственных и муниципальных служащих, которая была апробирована в нескольких муниципальных образованиях Свердловской области¹⁶.

Качество реализации государственным гражданским служащим своих обязанностей определяется по уровню реализации принципов деятельности, нормативно закрепленных в стратегических и нормативно-правовых государственных решениях. Аксиологические, методологические и технологические принципы, как идеи, объективирующие актуальные государственные потребности, и требования к их реализации в процессе профессиональной деятельности, определяются в уполномоченном органе государственного управления при соответствующем нормативном закреплении.

В целях технологического обеспечения реализации требований Указа Президента Российской Федерации от 9 ноября 2022 года № 809 «Об утверждении Основ государственной политики по сохранению и укреплению традиционных российских духовно-нравственных ценностей» предлагаем оценивать характер проявления гражданских качеств, являющихся компонентом модели профессиональной компетентности государственного гражданского служащего.

Гражданские качества разделены нами на ос-

13 Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»; Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» (ред. от 09.09.2022).

14 Подробнее см.: Горб В. Г. Качество и эффективность деятельности органов государственной власти: теоретический и методологический аспекты. *Государственная служба*. 2022. Т. 24, № 4(138). С. 13–22.

15 Приказ Минтруда России от 31 мая 2013 года № 235 «Об утверждении методических рекомендаций для федеральных органов исполнительной власти по разработке типовых отраслевых норм труда».

Об утверждении методических рекомендаций по разработке систем нормирования труда в государственных [муниципальных] учреждениях: Приказ Минтруда России от 30.09.2013 N 504.

16 Подробнее см.: Горб В. Г. Оптимизация деятельности администрации муниципального образования в рамках реализации реформы местного самоуправления. *Муниципалитет: экономика и управление*. 2015. № 4. С. 71–78.

новые (таблица 1) и вариативные (таблица 2). К основным гражданским качествам мы отнесли те, которые должны проявляться в деятельности всех без исключения служащих. Оценка вариативных качеств зависит от особенностей профессиональной деятельности служащего. Например, служащие, занимающиеся охраной окружающей среды, должны проявлять в ходе этой деятельности экологичность, а руководители системой образования в муниципалитете или регионе отличаться семейной гармоничностью.

Таким образом, при определении реального профессионального уровня мы предлагаем оценивать результативность, эффективность и качество деятельности государственного гражданского служащего. При этом все три показателя предлагаем считать равнозначными в процессе оценочных процедур. Другими словами, результат должен быть достигнут эффективно, на основе качественной деятельности.

Для оценки результативности, эффективности и качества деятельности предлагается использовать следующую шкалу: «отлично» – 5; «хорошо» – 4; «удовлетворительно» – 3; «неудовлетворительно» – 1.

Важной является задача по определению критериев оценки результативности, эффективности и качества деятельности государственного гражданского служащего. В рамках системно-деятельностного подхода мы предлагаем для обсуждения следующие критерии.

Критерии оценки результативности:

- «отлично» – достигнут результат целевой деятельности;
- «хорошо» – результат целевой деятельности в основном достигнут, снижение результативности по отдельным показателям не является критическим в процессе достижения целей социально-экономического развития;
- «удовлетворительно» – результат целевой деятельности в основном не достигнут, при этом результат не критически влияет на общие показатели деятельности органа государственного управления;
- «неудовлетворительно» – результат целевой деятельности не достигнут по причинам, возникновение которых зависит от государственного гражданского служащего.

Критерии экономической эффективности:

- «отлично» – для достижения целей было затрачено меньше ресурсов, чем это предусматривалось проектно-сметной документацией, при соблюдении требуемого качества итогового продукта;
- «хорошо» – цели достигнуты в рамках предусмотренных финансовых ресурсов при соблюдении требуемого качества итогового продукта;
- «удовлетворительно» – при достижении целей допущено увеличение финансовых расходов при со-

Таблица 1. Основные гражданские качества служащего и признаки их проявления

Table 1. Basic civil qualities of an employee and features of their manifestation

№	Гражданское качество	Признак проявления в служебном поведении
1.	Образовательная мобильность	Самообучение и профессиональное развитие в процессе решения служебных задач
2.	Трудолюбие	Усердие в процессе выполнения своих служебных обязанностей
3.	Гуманность	Внимание и уважение к человеческой личности; способность видеть в каждой конкретной ситуации человека, а не только профессиональную управленческую задачу
4.	Общая культура	Доброжелательность, выполнение в процессе служебного взаимодействия и общения с гражданами социокультурных норм и правил
5.	Законопослушность	Соблюдение принципа законности в служебной деятельности и социальном поведении
6.	Патриотизм	Приоритет государственных и социальных интересов в ходе достижения целей профессиональной деятельности
7.	Общественная активность	Добровольное участие в социально значимых мероприятиях и волонтерской деятельности

Таблица 2. Вариативные гражданские качества служащего и признаки их проявления

Table 2. Variative civil qualities of an employee and features of their manifestation

№	Гражданское качество	Признак проявления в служебном поведении
1.	Предприимчивость	Эффективное управление государственными или муниципальными экономическими ресурсами
2.	Толерантность	Уважительное отношение к обычаям и традициям народов России, культурным особенностям различных социальных групп и конфессий
3.	Духовность	Личностное самоопределение в духовной сфере социальных взаимоотношений
4.	Гражданское самоопределение	Гражданская позиция в отношении политических партий и общественных движений
5.	Экологичность	Бережное отношение к окружающей среде, сохранение природных потенциалов
6.	Семейная гармоничность	Уважительное отношение к семейным ценностям и обычаям

блюдении требуемого качества итогового продукта;

- «неудовлетворительно» – при достижении целей допущено увеличение финансовых расходов при снижении требуемого качества итогового продукта.

Критерии продуктивности деятельности:

- «отлично» – возрастает количество информационных продуктов, производимых государственным

Хорошее управление

гражданским служащим за определенную единицу времени, обеспечивается требуемый результат реализации нормативно предписанных полномочий;

- «хорошо» – количество информационных продуктов, производимых государственным гражданским служащим за определенную единицу времени, обеспечивает требуемый результат реализации нормативно предписанных полномочий;
- «удовлетворительно» – количество информационных продуктов, производимых государственным гражданским служащим за определенную единицу времени, в основном обеспечивает требуемый результат реализации нормативно предписанных полномочий;
- «неудовлетворительно» – количество информационных продуктов, производимых государственным гражданским служащим за определенную единицу времени, не обеспечивает требуемый результат реализации нормативно предписанных полномочий.

Критерии оценки качества реализации аксиологических, методологических и технологических принципов:

- «отлично» – требования принципов реализуются, при этом государственный гражданский служащий проявляет инициативу для более полного удовлетворения гражданских, организационных, социальных и государственных потребностей;
- «хорошо» – требования принципов реализуются;
- «удовлетворительно» – уровень реализации принципов не в полной мере позволяет удовлетворять гражданские, организационные, социальные и государственные потребности;
- «неудовлетворительно» – уровень реализации принципов не позволяет удовлетворять гражданские, организационные, социальные и государственные потребности.

Общий профессиональный уровень определяется путем вычисления среднего значения оценок по всем показателям: 4,5 и более – развивающий (высокий) уровень; 4,0–4,4 – конструктивный уровень; менее 4,0 – формальный уровень; менее 3,0 – недостаточный уровень.

Объективность оценки реального профессионального уровня повышает не только комиссионный характер оценочной деятельности, но и оценку организационных условий, в которых государственный гражданский служащий выполняет свои служебные обязанности. К организационным условиям, влияющим на результативность, эффективность и качество деятельности, мы относим:

- нормативно-методическое обеспечение решения служебных задач;
- управленческую культуру как руководителя органа государственного управления, так и непосредственного начальника государственного граждан-

ского служащего;

- наличие программы (проекта) развития органа государственного управления, создающей условия для инновационной деятельности в процессе решения служебных задач;
- обеспеченность выполнения служебных задач необходимыми информационными, финансовыми, экономическими и материально-техническими ресурсами¹⁷.

В этой связи повышается актуальность задачи по разработке технологий управленческого мониторинга организационных условий повышения результативности, эффективности и качества деятельности государственных гражданских служащих.

Заключение

Представленная концепция системно-деятельностного подхода предполагает определять потенциальный и реальный профессиональный уровень государственных гражданских служащих. Потенциальный уровень отражает наличие профессиональных знаний, необходимых для выполнения служебных обязанностей, предусмотренных должностным регламентом, а также профессиональных функциональных умений, отражающих характеристику деятельности определенной категории государственных гражданских служащих.

Потенциальный профессиональный уровень должен определяться в процессе конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы. Применение представленного подхода позволит реализовать принцип равного доступа граждан к гражданской службе, конкретизировать цели профессиональной подготовки для обеспечения высокого потенциального профессионального уровня выпускников, успешного прохождения ими конкурсных процедур и адаптации к служебной деятельности.

Реальный профессиональный уровень в представленной концепции должен отражать результативность, эффективность и качество реализации профессиональных знаний и умений в процессе выполнения служащим своих должностных обязанностей и предписаний в ходе достижения целей персонального, организационного, социального и государственного развития.

Результативность определяется по уровню достижения декомпозированных целей деятельности в процессе реализации служащим своих обязанностей и нормативных предписаний. Предлагается

17 Подробнее см.: Горб В.Г. Качество и эффективность деятельности органов государственной власти: теоретический и методологический аспекты. *Государственная служба*. 2022. Т. 24. № 4 (138). С. 13–22.

определять два вида эффективности деятельности: экономическую и производительную. Экономическая рассматривается в соотношении требуемого и использованного количества ресурсов в процессе достижения цели, а производительная – по количеству информационных продуктов, произведенных за определенную единицу времени. Качество определяется по уровню реализации в деятельности требований нормативно предписанных аксиологических, методологических и технологических принципов.

Результативность, эффективность и качество мы считаем равнозначными в процессе оценочных процедур. Таким образом, результат должен быть

достигнут эффективно на основе качественной деятельности.

Мотивационное влияние процесса оценки профессионального уровня государственного служащего на его профессиональное развитие зависит от учета организационных условий, в которых он выполняет свои должностные обязанности. В этой связи предлагается разрабатывать и реализовывать технологии управленческого мониторинга организационных условий повышения результативности, эффективности и качества деятельности государственных гражданских служащих.

Литература

- Аванесов В. Знания как предмет педагогического измерения. *Педагогические измерения*. 2005. № 3. <http://testolog.narod.ru/EdMeasmt5.html>
- Акмеолог кадровой работы: Учебное пособие / Под ред. А.А. Деркача. М.: Изд-во РАГС, 2009.
- Анисимов О.С., Деркач А.А. Основы общей и управленческой акмеологии: Учебное пособие. М.; Новгород: СЕТ, 1995.
- Беспалько В.П. Слагаемые педагогической технологии. М.: Педагогика, 1989.
- Герасимов Б.Н. Развитие профессионализма управленцев.

- Управленческие науки*. 2015. № 4. С. 90–101.
- Деркач А.А., Носс И.Н. Акмеологическая диагностика и оценка кадров государственной службы: Монография. В 2 т. Т. 2. М.: Изд-во РАГС, 2011.
- Растопчина О.М. Критерии диагностики уровней знаний и компетенций студентов. *Педагогические науки*. 2015. № 5 (14). С. 105–108.
- Bloom B.S. Handbook on Formative and Summative Evaluation of Student Learning. N-Y: McGraw-Hill, 1971. In English

References

- Acmeologist of personnel work: Textbook / Edited by A.A. Derkach. Moscow: Izdatel'stvo RAGS. 2009. In Russian
- Anisimov O.S., Derkach A.A. Fundamentals of general and managerial acmeology: Textbook. Moscow; Novgorod: SET, 1995. In Russian
- Avanesov V. Knowledge as a subject of pedagogical measurement. *Pedagogicheskiye izmereniya*. 2005. No. 3. <http://testolog.narod.ru/EdMeasmt5.html>. In Russian
- Bespalko V.P. Components of pedagogical technology. Moscow: Pedagogika, 1989. In Russian

- Derkach A.A., Noss I.N. Acmeological diagnostics and assessment of public service personnel: Monograph. In 2 volumes. Vol. 2. Moscow: Izdatel'stvo RAGS, 2011. In Russian
- Gerasimov B.N. The development of professional competence of managers. *Upravlencheskiye nauki*. 2015. No. 4. P. 90–101. In Russian
- Rastopchina O.M. Criteria for assessing the levels of knowledge and competencies of students. *Pedagogicheskiye nauki*. 2015. No. 5 (14). P. 105–108. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Виктор Григорьевич Горб, доктор педагогических наук, профессор кафедры регионального и муниципального управления Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: gorb-vg@ranepa.ru

Для цитирования: Горб В.Г. Концепция системно-деятельностного подхода к определению профессионального уровня государственных гражданских служащих. *Государственная служба*. 2023. № 6. С. 6–15.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Victor G. Gorb, Doctor of Sci. (Pedagogical Sciences), Professor at the Department of the Institute of Public Administration and Civil Service Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, Vernadsky Prospekt, Moscow, 119571, Russian Federation). E-mail: gorb-vg@ranepa.ru

For citation: Gorb V.G. The concept of system-activity approach for determining the professional level of public civil servants. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2023. No. 6. P. 6–15.