

Модели цифровой компетентности государственных служащих: подходы к формированию и оценке

Гегедюш Наталья Сергеевна¹

Канд. социол. наук, доц. каф. государственного и муниципального управления

ORCID: 0000-0003-2659-4743, e-mail: ns_gegedyush@guu.ru

Масленникова Елена Викторовна²

Канд. социол. наук, вед. науч. сотрудник Центра технологий государственного управления

ORCID: 0000-0001-6291-0411, e-mail: ev_maslennikova@guu.ru

Осипов Виктор Анатольевич³

Канд. полит. наук, ассист. каф. государственного и муниципального управления

ORCID: 0000-0002-3643-9280, e-mail: vityaosipov@gmail.com

¹Государственный университет управления, г. Москва, Россия

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия

³Российский университет дружбы народов, г. Москва, Россия

Аннотация

Целью исследования стал анализ российской практики оценки цифровой компетентности государственных служащих и обоснование предложений по совершенствованию подходов к оценке и развитию изучаемых компетенций. В статье представлен анализ существующих требований к компетентности гражданских служащих России, закрепленных официально, и выявлено соответствие таких требований текущим и перспективным направлениям деятельности государственных органов и развитию современного общества в условиях цифровой трансформации. Авторами исследовались подходы к формированию и применению моделей цифровой компетентности гражданских служащих, в том числе на основе анализа содержания должностных регламентов. В ходе исследования был сделан вывод, что в органах исполнительной власти в отношении содержания квалификационных требований сложилось достаточно единоеобразие подходов, что предопределено исполнением методического инструментария Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, но профессиональные знания и навыки в области информационно-коммуникационных технологий, по сути, дублируют базовые квалификационные требования и не отражают специфики применения информационно-коммуникационных технологий в различных отраслях, а также дифференциации функционала служащих в зависимости от категорий и групп должностей. Авторами обосновываются предложения в отношении формирования модели цифровой компетентности, а именно – необходимость учета деления требований на базовые и профессиональные, отражение дифференциации по категориям и группам должностей гражданской службы.

Для цитирования: Гегедюш Н.С., Масленникова Е.В., Осипов В.А. Модели цифровой компетентности государственных служащих: подходы к формированию и оценке // Вестник университета. 2022. № 10. С. 18–30.

Ключевые слова

Гражданская служба, компетентность, цифровая трансформация, модель компетентности, информационно-коммуникационные технологии, профессиональные знания и умения, должностной регламент

Models of civil servants' digital competence: approaches to formation and evaluation

Natalia S. Gegedyush¹

Cand. Sci. (Sociol.), Assoc. Prof. at the State and Municipal Administration Department
ORCID: 0000-0003-2659-4743, e-mail: ns_gegedyush@guu.ru

Elena V. Maslennikova¹

Cand. Sci. (Sociol.), Leading Researcher at the Center for Public Administration Technologies
ORCID: 0000-0001-6291-0411, e-mail: ev_maslennikova@guu.ru

Viktor A. Osipov³

Cand. Sci. (Polit.), Assistant. at the State and Municipal Administration Department
ORCID: 0000-0002-3643-9280, e-mail: vityaosipov@gmail.com

¹State University of Management, Moscow, Russia

²Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia

³Peoples' Friendship University of Russia, Moscow, Russia

Abstract

The purpose of the study is to analyze the Russian practice of assessing the digital competence of civil servants and substantiate proposals for improving approaches to assessing and developing the competencies under study. The article presents an analysis of the existing requirements for the competence of Russian civil servants, officially fixed and the compliance of such requirements with the current and promising areas of activity of state bodies and the development of modern society in the context of digital transformation. The authors studied approaches to the formation and application of civil servants' digital competence models, including on the basis of the job regulations content analysis. In the course of the study, the authors conclude that there is sufficient uniformity of approaches in the executive authorities regarding the content of qualification requirements, which is predetermined by the implementation of the methodological tools of the Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation. But professional knowledge and skills in the field of information and communication technologies, in fact, duplicate the basic qualification requirements and do not reflect the use of information and communication technologies specifics in various industries and the differentiation of employees' functionality depending on categories and groups of positions. The authors substantiate proposals regarding the formation of a model of digital competence, namely, the need to take into account the division of requirements into basic and professional ones, the reflection of differentiation into categories and groups of civil service positions.

For citation: Gegedyush N.S., Maslennikova E.V., Osipov V.A. (2022) Models of civil servants' digital competence: approaches to formation and evaluation. *Vestnik universiteta*, no. 10, pp. 18–30

Keywords

Civil service, competence, digital transformation, competence model, information and communication technologies, professional knowledge and skills, job regulations



ВВЕДЕНИЕ

Развитие информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ) и глобальной сети «Интернет» (далее – Интернет) существенным образом изменили систему общественных отношений. По данным агентства We Are Social и сервиса Hootsuite, в мире на начало 2021 г. уровень проникновения Интернета составил 59,5 % (4,66 млрд пользователей), при этом мобильным телефоном пользуются 66,6 % населения планеты (5,22 млрд человек), социальными сетями – 53,6 % (4,2 млрд человек) [1]. Современный человек повсеместно и постоянно использует цифровые устройства и сервисы: в работе, в сфере досуга, при взаимодействии с государством. Последнее становится все более массовым и привычным для россиян.

За 2020 г. граждане России заказали на портале «Госуслуги» 228 млн услуг, провели 78 млн платежей на сумму 76 млрд рублей. К концу 2020 г. число зарегистрированных пользователей на портале составило 126 млн, из которых 24 млн присоединились в 2020 г. [2]. В период с мая 2020 г. по май 2021 г. на портале предоставлено 230 млн услуг.

В официальных документах в перспективе до 2030 г. применение цифровых технологий в деятельности органов власти обозначено как условие, которое позволит повысить качество жизни граждан и развить бизнес, с одной стороны, и в целом обеспечит успешность перехода России к цифровой экономике, с другой. Цифровая трансформация системы управления предусматривает изменение механизмов предоставления государственных услуг, перевод официальных сайтов органов власти и их подведомственных организаций на единую платформу, внедрение и развитие различных платформенных решений, например обратной связи, цифровых профилей граждан и организаций и многое другое. Разработка новых информационных продуктов осуществляется силами ИТ-специалистов, представляющих коммерческий сектор, тогда как их эксплуатация становится задачей государственных гражданских служащих. Соответственно, возникает необходимость оценки имеющегося и необходимого уровня владения гражданскими служащими знаниями и навыками в сфере цифровых технологий, поиска способов их оценки и развития. Целью исследования является анализ российской практики оценки цифровой компетентности государственных служащих и формирование предложений по совершенствованию подходов к оценке и развитию изучаемых компетенций.

ЛИТЕРАТУРНЫЙ ОБЗОР

Цифровизация системы публичного управления и отраслей народного хозяйства в России динамично протекает под воздействием глобальных трендов. Ключевые направления этого процесса определены официально принятыми правовыми актами. Так, до 2030 г., согласно Указу Президента России № 474 от 21 июля 2020 г., доля социально значимых услуг, предоставляемых в электронном виде, должна достигнуть 95 % [3], а уже к 2024 г., как результат федерального проекта «Цифровое государственное управление», 60 % граждан должны иметь цифровое удостоверение личности с квалифицированной электронной подписью [4].

Цифровая реальность меняет логику создания и потребления информационного контента и специфику взаимодействия всех сторон-участников. Граждане все чаще становятся пользователями разнообразных постоянно появляющихся государственных электронных ресурсов, посредством которых они получают услуги в один клик или взаимодействуют с государством. Нарастание цифрового пользовательского опыта предопределяет рост запросов к характеристикам государственных цифровых продуктов: клиентоцентричности, интероперабельности, доступности с разных устройств, понятности интерфейса и прочее.

В таких условиях остро встают вопросы кадрового обеспечения всех нововведений в деятельности органов власти и подведомственных им организаций. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» не включает положения, определяющие обязательное наличие у служащих цифровых знаний или умений; в должностных регламентах преимущественно даны общие описания профессиональных знаний и навыков. Несмотря на активное использование в публичной риторике многих терминов, связанных с цифровизацией, в правовых актах и методических документах, регулирующих вопросы прохождения государственной службы, применяется словосочетание «знания и умения в области информационно-коммуникационных технологий». В повестку дня органов власти задача проверять компьютерную грамотность служащих попала на этапе

завершения программы «Электронная Россия». 17 августа 2008 г. в ходе заседания Президиума Государственного Совета Российской Федерации Д.А. Медведев высказал мнение, что «чиновники, не владеющие элементарными компьютерными навыками, не могут эффективно работать. Надо не только организовать непрерывное обучение госслужащих, но и ввести этот критерий в результаты периодической аттестации, предусмотренной законом» [5].

В структуру квалификационных требований для прохождения государственной службы указанные знания и умения вошли после утверждения рекомендаций Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности Правительства Российской Федерации, утвердившей их содержание протоколом от 18 декабря 2017 г. № 3. Поводом для этого стала принятая распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р национальная программа «Цифровая экономика» [6]. На основании рекомендаций Комиссии, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Минтруд РФ) включило в структуру базовых квалификационных требований знания и умения в области ИКТ, что отражено в методическом материале этого органа власти, касающемся установления требований к кандидатам на должности государственной гражданской службы [7]. Детализация требований отражена в справочнике квалификационных требований, необходимых для замещения должностей государственной гражданской службы как основного методического документа для формирования модели компетенций служащих [8]. Динамичность внедрения цифровых технологий в практику работы органов власти не поменяла ситуацию с терминологическим аппаратом: понятия «цифровая компетентность», «цифровые компетенции», «знания и навыки в сфере цифровых технологий» в официальных документах не применяются.

В российской науке разработка вопросов цифровой компетентности государственных служащих осуществляется в течение последних пяти лет, но в публикациях на эту тему чаще встречается обоснование необходимости сформировать и закрепить требования к «цифровым» знаниям и навыкам служащих, нежели их конкретное содержание, а также обсуждается модель компетенций служащих, отвечающая современным запросам. Понятие «цифровая компетентность» используется в значении потенциальной готовности служащего эффективно решать профессиональные задачи с опорой на знания, умения и опыт взаимодействия с современными информационно-коммуникационными или цифровыми технологиями. Исследования 2018 г. позволяют констатировать, что цифровая компетентность не рассматривается государственными служащими как значимая часть квалификационных требований в противовес занявшим первое место нацеленности на результат, тайм-менеджменту и стрессоустойчивости [9].

В целом текущий уровень цифровых компетенций государственных служащих эксперты оценивают как низкий и включают его в число факторов, замедляющих переход на принципы и механизмы цифровой экономики в России [10–12]. Эту точку зрения подкрепляют и результаты социологических опросов, проведенных в 2018–2020 гг., авторы которых фиксируют, что выполнению задач развития цифрового государственного управления и цифровой экономики в России препятствует не столько низкий уровень сформированности таких компетенций, сколько неравномерность их развития, дифференциация в уровнях достижения цифровой грамотности, отсутствие единых методических подходов к определению структуры и содержания подготовки по направлению их развития [13]. Анализ трансформации компетенций гражданских служащих в условиях цифровой экономики представлен также в трудах Т.Г. Архиповой, Т.А. Васько, М.В. Ивановой, Е.В. Ковшиковой, И.В. Шиндряевой, Т.А. Яковлевой и других.

Попытки провести анализ необходимых цифровых компетенций административно-управленческого персонала промышленных предприятий сталкиваются с проблемами, аналогичными тем, которые существуют в публичном секторе: многообразие и бессистемность подходов [14]. Также некоторыми авторами предлагались общие описания цифровых компетенций без привязки к сфере деятельности; потенциальная модель предполагает уровневость компетенций, измерение компетенции в баллах [15; 16].

В настоящее время экспертами Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС) разработана Модель компетенций «Команды цифровой трансформации в системе государственного управления» [17]. Ее применение пока не имеет массового характера, но отдельные элементы заимствованы федеральными исполнительными органами в ходе организации работы так называемого Chief Digital Transformation Officer (CDTO) или, в переводе с английского языка, руководителя цифровой трансформации и реализации ведомственных дорожных карт по цифровой трансформации. В то же время вопрос об актуализации квалификационных

требований к знаниям и умениям в области ИКТ Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации не ставится. Российские исследования в области оценки и развития цифровых компетенций на государственной службе фрагментарны и разнонаправлены, требуется их систематизация и научная интерпретация накопленного опыта.

МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В соответствии с рекомендациями Минтруда РФ, федеральные органы и органы власти субъектов РФ, прописывая конкретные квалификационные требования к должностям государственной службы, включают пять базовых обобщенных составляющих знаний и навыков в сфере ИКТ [18].

1. Основы защиты информации, информационной безопасности: принципы работы с профессиональной информацией вплоть до сведений, составляющих государственную тайну; способы обеспечения информационной безопасности; правила надежности паролей в системах электронной почты и «мгновенных» сообщений, учетных записей пользователей при работе на служебных персональных компьютерах (далее – ПК), а также связанные с этим риски и угрозы; признаки электронных сообщений, содержащих вредоносные вложения или ссылки на мошеннические сайты в сети «Интернет» и умение правильно реагировать на них; требования к соблюдению информационной безопасности при удаленном доступе к электронным системам и ресурсам органа власти; правила и ограничения подключения внешних носителей и устройств к служебным компьютерам.

2. Основы законодательства о персональных данных, понятие персональных данных, принципы, условия их обработки, инструменты защиты.

3. Принципы и порядок работы подсистем электронного документооборота.

4. Порядок работы с электронными документами.

5. Умение работать с ПК, в том числе: осуществлять оперативный поиск информации; работать с электронными правовыми базами и официальным порталом правовой информации (pravo.gov.ru); работать с общими сетевыми ресурсами; создавать, редактировать, форматировать, сохранять и печатать документы текстового формата, электронные таблицы и презентации; формировать, отправлять, получать сообщения посредством электронной почты и/или системы межведомственного электронного взаимодействия, работать с вложениями.

Указанный набор знаний и умений как базовый уровень соответствует тому, что знает и умеет рядовой пользователь ПК. Следовательно, для выполнения специфических задач, возложенных на органы власти в рамках программы «Цифровая экономика», в должностном регламенте служащего должны быть указаны требования к профессиональным знаниям и умениям в области ИКТ.

Так ли развивается ситуация в действительности и какие способы оценки цифровой компетентности служащих применяются или имеют перспективный характер, авторы выясняли посредством методов сравнительного анализа и анализа вторичных данных. Сравнительный анализ проводился в отношении содержания требований к цифровой компетентности служащих, закрепленных нормативными правовыми актами по вопросам поступления и прохождения государственной службы федеральных и региональных органов власти. За период с сентября 2021 г. по январь 2022 г. проведен анализ содержания квалификационных требований к должностям гражданской службы (120 объявлений, размещенных в разделе «Вакансии» на портале Госслужба (<https://gosszluzhba.gov.ru>), критериями отбора выступали профессиональные области: информационные технологии, деятельность по профилю организации.

АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ

На момент проведения исследования в федеральных исполнительных органах требования к профессиональным знаниям и умениям в области ИКТ определены ведомственными правовыми актами, включены в структуру должностных регламентов согласно линейке «категории – группы» должностей. Так, в Министерстве финансов Российской Федерации (далее – Минфин РФ) профессиональные квалификационные требования утверждены приказом от 25 июня 2012 г. № 88н, имеющим два приложения: первое приложение содержит требования к большей по численности части служащих, второе касается меньшей части, а именно тех служащих, которые курируют применение ИКТ в работе министерства и служащих и обеспечивают формирование, функционирование и администрирование информационных систем [19]. Взаимосвязь требований в паре «категории – группы» с базовыми требованиями в сфере ИКТ представлена в Таблице 1.

Таблица 1

Профессиональные знания и навыки в сфере информационно-коммуникационных технологий в структуре квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы в Министерстве финансов Российской Федерации

	Профессиональные знания и навыки	Категория / группа должностей						
		Руководители / высшая, главная	Помощники (советники) / высшая	Специалисты / главная	Специалисты / ведущая, старшая	Обеспечивающие специалисты / ведущая	Обеспечивающие специалисты / старшая, младшая	
Базовые квалификационные требования к знаниям и умениям в области ИКТ	Профессиональные знания и навыки							
		<i>Знания:</i>						
		правовых аспектов в области информационно-коммуникационных технологий	+	-	-	-	-	-
		программных документов и приоритетов государственной политики в области информационно-коммуникационных технологий	+	-	-	-	-	-
		порядка работы со служебной и секретной информацией	+	+	+	+	+	+
		аппаратного и программного обеспечения	+	+	+	+	+	+
Знание основ информационной безопасности и защиты информации	Профессиональные знания и навыки	возможностей и особенностей применения современных информационно-коммуникационных технологий в Министерстве финансов Российской Федерации, включая возможности межведомственного документооборота	+	+	+	+	+	
		общих вопросов в области информационной безопасности	+	+	+	+	+	+
		<i>Навыки:</i>						
		стратегического планирования и управления групповой деятельностью с учетом возможностей и особенностей применения современных информационно-коммуникационных технологий в Министерстве финансов Российской Федерации	+	-	-	-	-	

Окончание табл. 1

Категория / группа должностей	Обеспечивающие специалисты / старшая, младшая	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Обеспечивающие специалисты / ведущая	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Специалисты / ведущая, старшая	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Специалисты / главная	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Помощники (советники) / высшая	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Руководители / высшая, главная	+	+	+	+	+	+	+	-	-
<p style="text-align: center;">Профессиональные знания и навыки</p>	Базовые квалификационные требования к знаниям и умениям в области ИКТ									
	Знание правил и ограничений подключения внешних устройств	работы с внутренними и периферийными устройствами компьютера								
	Умение создавать, отправлять и получать электронные сообщения с помощью служебной почты	работы с информационно-телекоммуникационными сетями, в том числе сетью «Интернет»								
	Умение работать с текстовыми документами	работы в операционной системе								
	Умение работать с электронными таблицами	управления электронной почтой								
	Умение работать со справочными нормативно-правовыми базами, с общими сетевыми ресурсами	работы в текстовом редакторе								
Умение работать с презентациями, включая их создание, редактирование и форматирование, сохранение и печать	работы с электронными таблицами									
	работы с базами данных									
	подготовки презентаций									
	использования графических объектов в электронных документах									

Составлено авторами по материалам источника: [19]

В структуре анализируемого приказа приложением 2 выделены две составляющие:

- требования в сфере ИКТ для высшей группы должностей категории «руководители», в чьи обязанности входит координация внедрения ИКТ в деятельность Минфина РФ;
- требования к иным группам и категориям должностей, в чьи обязанности входят формирование, функционирование и администрирование информационных систем в Минфине РФ.

Содержательная часть указанных требований идентична, соответственно, можно утверждать формальный характер разделения указанных требований.

В частности, к профессиональным знаниям отнесено знание следующих систем:

- учета, используемых для выполнения Минфином РФ основных задач и функций;
- взаимодействия с гражданами и организациями и межведомственного взаимодействия;
- управления информационными ресурсами;
- информационно-аналитических, необходимых для сбора, обработки, хранения и анализа данных;
- управления электронными архивами;
- информационной безопасности;
- управления эксплуатацией.

При этом навыки работы со всеми перечисленными системами определены как обязательные.

По результатам сравнительного анализа базовых требований к знаниям и умениям в области ИКТ и требований к профессиональным знаниям/навыкам в сфере ИКТ в линейке «группы – категории» должностей гражданской службы на примере Минфина РФ, можно констатировать следующее.

Во-первых, профессиональные знания и навыки по содержанию мало отличаются от базовых квалификационных требований в этой сфере. Они имеют обобщенные формулировки, не отражают никакой отраслевой специфики, либо такой специфики в области ИКТ просто нет.

Во-вторых, профессиональные знания и навыки абсолютно идентичны для категорий «помощник (советники)», «специалисты», «обеспечивающие специалисты» всех групп должностей.

В-третьих, требования к профессиональным знаниям и навыкам для высшей и главной групп должностей категории «руководители» примерно на 80 % идентичны аналогичным требованиям ко всем иным категориям и группам должностей.

В-четвертых, к служащим, курирующим внедрение ИКТ в деятельность Минфина РФ, и служащим, осуществляющим функции по формированию, функционированию и администрированию информационных систем, предъявляются абсолютно идентичные требования.

Резюмируя результаты, считаем возможным утверждать, что в настоящее время на государственной службе нет четкого понимания того, как внедрение цифровых технологий изменит деятельность служащих и какие конкретные цифровые компетенции будут необходимы на конкретной должности для эффективного исполнения служебных обязанностей.

В Министерстве экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития РФ) в отношении установления квалификационных требований в сфере ИКТ применяется подход, концептуально аналогичный описанному выше. Позиции по профессиональным знаниям и навыкам в сфере ИКТ сформированы для должностей, обеспечивающих выполнение основного функционала министерства, и должностей, курирующих вопросы внедрения ИКТ, обеспечение формирования, функционирования и администрирование государственных информационных систем. Внутри каждого из этих блоков требования ранжированы по категориям и группам должностей. До 11 апреля 2021 г. перечисленные принципы определялись приказом Минэкономразвития РФ от 7 июня 2013 г. № 314 [20]. В качестве положительного момента отметим, что содержание профессиональных знаний и умений для должностей, обеспечивающих развитие ИКТ в работе министерства, включает иное содержание, чем это установлено для высшей группы должностей категории «руководители» и иных групп и категорий; формулировки здесь конкретнее и в большей степени ориентированы на специфику сферы ИКТ. Так, для высшей группы должностей категории «руководители» к обязательным отнесены знания:

- правового сопровождения информатизации и информационной безопасности;
- целей и приоритетов государственной политики Российской Федерации в сфере ИКТ;
- процессов организации мероприятий по информатизации в органе власти;
- стандартов и правил информационного взаимодействия между органами власти и иными организациями;
- этапов жизненного цикла информационных систем.

К обязательным навыкам отнесены стратегическое и тактическое планирование, управление групповой деятельностью при использовании имеющихся или внедрении новых ИКТ в органе власти.

В отношении должностей высшей группы категории «помощники (советники)», главной, ведущей и старшей групп категории «специалисты», в обязанности которых включено обеспечение формирования и функционирования, а также администрирование государственных информационных систем дополнительно установлены следующие знания:

- принципов проектирования вычислительных центров, стадий создания и функционирования информационных систем;
- технических свойств назначения средств вычислительной техники и телекоммуникаций, перспектив и направлений их развития;
- передовых практик использования ИКТ, обслуживания средств вычислительной техники.

В структуре профессиональных навыков выделены внедрение и функционирование ИКТ, администрирование ПК и автоматизированных информационных систем.

Учитывая рекомендации Минтруда РФ, субъекты РФ устанавливают квалификационные требования к должностям государственной службы самостоятельно. В этой связи сложилось разнообразие подходов, применяется различный терминологический аппарат. Так, в структуре Программы развития государственной гражданской службы на 2018–2020 гг., утвержденной распоряжением Главы Республики Карелия от 4 апреля 2018 г. № 181-р, выделено отдельное направление – создание условий для повышения компьютерной грамотности служащих [21]. Несмотря на принятие республиканской программы, в период выполнения мероприятий национальной программы «Цифровая экономика» все еще используется понятие «компьютерная грамотность». Указанное направление составляют два мероприятия:

- формирование положения о порядке проведения тестирования компьютерной грамотности гражданских служащих на предмет соответствия квалификационным требованиям, которое на практике должно осуществляться после утверждения Минтрудом РФ соответствующих методических рекомендаций;
- тестирование компьютерной грамотности служащих.

Анализ правовой базы Камчатского края показал, что квалификационные требования к гражданским служащим края в отношении знаний, навыков в сфере ИКТ ранжированы на базовый, расширенный и специальный уровни [22].

Базовый уровень включает:

- знания аппаратного и программного обеспечения, возможностей и особенностей применения современных ИКТ в исполнительных органах, использования возможностей межведомственного документооборота, общих вопросов в области информационной безопасности;
- навыки подготовки презентаций, работы с электронными таблицами, базами данных, использования графических объектов в электронных документах, работы с текстовым редактором, использования внутренних и периферийных устройств компьютера, сети «Интернет», операционной системы, управления электронной почтой.

Базовый уровень касается всей совокупности групп и категорий должностей кроме «руководителей» – высшей и главной групп должностей, знания и навыки которых должны соответствовать расширенному уровню компетенций. Здесь необходимо знание правовых аспектов в сфере ИКТ и в сфере предоставления государственных услуг посредством ИКТ, программных документов и приоритетов государственной политики в области ИКТ. Для расширенного уровня отличительным выступает навык стратегического планирования и управления групповой динамикой, на основе современных ИКТ тогда как все иные навыки дублируют базовый уровень.

В системе квалификационных требований к должностям гражданской службы Камчатского края во всей линейке групп и категорий выделен специальный уровень знаний и навыков, в состав которого включены требования, описанные Минфином РФ как профессиональные для высшей группы должностей категории «руководители».

Специальный уровень применяется в отношении следующих категорий работников:

- руководители, заместители руководителей, координирующие вопросы внедрения ИКТ в деятельность соответствующих государственных органов;
- работники подразделений, в ведении которых находятся вопросы информатизации;

- работники, в функциональные обязанности которых входят формирование, функционирование и администрирование информационных систем;
- работники подразделений – пользователи программных продуктов, которые обеспечивают автоматизацию функций, возложенных на соответствующие подразделения.

Охарактеризуем еще один региональный опыт, но уже на примере конкретного органа исполнительной власти региона – Министерства финансов Саратовской области. Здесь наряду с общими положениями по профессиональным знаниям/навыкам, а также специальными профессиональными знаниями/навыками по группам и категориям должностей, отдельно установлены профессиональные знания/навыки в сфере ИКТ.

Этот перечень содержит три уровня требований [23]:

- базовый: распространяется на категории «специалисты», «обеспечивающие специалисты»;
- расширенный: распространяется на высшую и главную группы должностей категории «руководители»;
- специальный: применяется в отношении первого заместителя министра по вопросам внедрения ИКТ, служащих подразделений, занимающихся вопросами информатизации, и подразделений, выступающих пользователями программных продуктов и обеспечивающих автоматизацию функций, возложенных на соответствующие подразделения, служащих, в должностные обязанности которых входят формирование, развитие и администрирование информационных систем.

Сложившееся в регионах разнообразие подходов к определению того, какие компетенции следует формулировать в сфере ИКТ, предопределено не только собственным правовым регулированием института гражданской службы, но и тем, какая модель управления государственной службой установлена в субъекте Российской Федерации.

Анализ содержания квалификационных требований к вакантным должностям гражданской службы, информация о которых размещена на портале Госслужба, также свидетельствует об отсутствии комплексной работы по формированию модели цифровой компетентности гражданских служащих. Например, в квалификационных требованиях к вакансии в Департамент цифрового развития Воронежской области (профиль деятельности организации – Цифровое развитие, область профессиональной деятельности – Информационные технологии) включены элементарные базовые требования в области ИКТ. В объявлении о вакансии в Министерстве информационных технологий, связи и цифрового развития Челябинской области (профиль деятельности организации – Транспорт и связь, область профессиональной деятельности – Информационные технологии) также заявлены требования к квалификации, соответствующие базовому уровню.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Развитие информационно-коммуникационных технологий и расширяющийся функционал органов публичной власти, реализуемый на их основе, повлекли включение в состав квалификационных требований к должностям государственной службы знаний и умений в области ИКТ. При этом содержание базовых знаний и умений сформулировано в 2017 г. Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, тогда как профессиональные требования органы власти разрабатывают самостоятельно с учетом категорий и групп должностей. Как показал проведенный анализ, в федеральных органах исполнительной власти в отношении содержания этих требований сложилось относительное единообразие подходов, что предопределено исполнением методического инструментария Минтруда РФ. В то же время выявлено, что профессиональные знания/навыки в сфере ИКТ, по сути, дублируют базовые требования, не отражают специфики применения ИКТ в отраслях народного хозяйства. Несмотря на то, что в наименованиях и в структуре правовых актов зафиксирован учет категорий и групп должностей, содержание профессиональных знаний и навыков в сфере ИКТ для разных групп и категорий идентично в пределах 80–100 %.

Таким образом, модель формирования квалификационных требований к знаниям и умениям в области ИКТ строится на следующих принципах:

- 1) деление требований на базовые и профессиональные;
- 2) деление требований по категориям и группам должностей;
- 3) выделение требований к должностям, обеспечивающим исполнение основного функционала органа власти, и к должностям, курирующим внедрение ИКТ либо обеспечивающим формирование, функционирование и администрирование географических информационных систем.

В субъектах РФ, в силу собственного правового регулирования организации института государственной гражданской службы и специфики модели управления институтом государственной службы, представлены различные подходы к формированию и структуризации профессиональных знаний и умений в сфере ИКТ, вплоть до выделения нескольких уровней требований (например, базового, расширенного и специального). Применительно к региональной власти также выделено дублирование базовых и профессиональных требований либо отсутствие четкого разграничения между ними.

Применяемый в настоящее время подход, по мнению авторов, не соответствует задачам цифровой экономики. Выдвигаемые к государственным служащим требования равнозначны по уровню владения персональным компьютером рядовым пользователем и включают в себя работу с пакетом программного обеспечения Microsoft Office, с социальными сетями и Интернетом. К ним в качестве отраслевой специфики добавляются лишь знания соответствующего законодательства и умения пользоваться государственными информационными системами и ресурсами. Все это происходит на фоне утвержденных в федеральных органах власти дорожных карт по цифровой трансформации государственного управления и создания команд цифровой трансформации. Тенденции цифровизации общественных отношений в России и в мире, анализ содержания национальной программы «Цифровая экономика», ее отдельных федеральных проектов, направлений развития государственной гражданской службы в России на 2019–2021 гг., утвержденных Указом Президента от 24 июня 2019 г. № 288, свидетельствуют о необходимости разработки дифференцированных по функциональным обязанностям и уровням должностей требований к цифровым компетенциям государственных служащих. Однако в квалификационных требованиях в настоящее время не применяется ни термин «цифровые компетенции», ни одна из девяти цифровых технологий, на основе которых реализуется государственная программа «Цифровая экономика».

Библиографический список

1. WebCanare. *Вся статистика Интернета и соцсетей на 2021 год – цифры и тренды в мире и в России*. <https://www.web-canare.ru/business/vsya-statistika-interneta-i-socsetej-na-2021-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii> (дата обращения: 01.08.2022).
2. Госуслуги. *2020 на Госуслугах: новые пользователи, выплаты и вывозные рейсы*. https://www.gosuslugi.ru/help/news/2020_12_30_results_of_the_year (дата обращения: 01.08.2022).
3. Президент Российской Федерации. *Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»*. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 01.08.2022).
4. Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. *Федеральный проект «Цифровое государственное управление»*. <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (дата обращения: 01.08.2022).
5. Президент Российской Федерации. *Заседание президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» 17 июля 2008 г.* <http://www.kremlin.ru/events/president/news/820> (дата обращения: 01.08.2022).
6. Правительство Российской Федерации. *Паспорт национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»*. <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLobgczMkPF.pdf> (дата обращения: 01.08.2022).
7. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. *Квалификационные требования для замещения должностей государственной гражданской службы*. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (дата обращения: 01.08.2022).
8. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. *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*. https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/1a/b2/Справочник_квалификационных_требований_к_специальностям,_направлениям_подготовки,_знаниям_и_умениям.pdf (дата обращения: 01.08.2022).
9. Васильева Е.В., Пуляева В.Н., Юдина В.А. Развитие цифровых компетенций государственных гражданских служащих в Российской Федерации. *Бизнес-информатика*. 2018;4(46):28–43.
10. Шклярчук М.С., Гаркуши Н.С. *Модель компетенций команды цифровой трансформации в системе государственного управления*. М.: Изд-во РАНХиГС; 2020. 84 с.
11. Карапетян Н.С., Каунов Е.Н. Трансформация компетенций государственных служащих в условиях развития цифровых технологий. *Креативная экономика*. 2020;14(6):993–1010. <http://dx.doi.org/10.18334/ce.14.6.110503>
12. Иванова М.В. Ключевые компетенции государственных служащих в цифровом государстве. В сб.: Родионов Д.Г., Бабкин А.В. (ред.) *Устойчивое развитие цифровой экономики, промышленности и инновационных систем. Сборник трудов*

научно-практической конференции с зарубежным участием, Санкт-Петербург, 20–21 ноября 2020 г. СПб.: Политех-пресс; 2020. С. 214–216.

13. Фролова Н.Н., Правдина О.А., Рассказова А.А. Новый подход к навыкам государственных и муниципальных служащих в рамках цифровой трансформации. В сб.: Большаков С.Н. (ред.). *Цифровая трансформация государственного управления. Материалы Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург – Пушкин, 25–27 сентября 2019 г.* СПб.: Изд-во ЛГУ имени А.С. Пушкина; 2020. С. 31–35.
14. Боровских Н.В., Кипервар Е.А. Цифровые компетенции административно-управленческого персонала: проблемы идентификации и перспективы формирования в условиях цифровизации экономики. *Креативная экономика.* 2019;13(10):1943–1956. <http://dx.doi.org/10.18334/ce.13.10.41193>
15. Хорошильцева Н.А. Модель цифровых компетенций. В сб.: Лагутина Е.Е., Плутова М.И. (отв. ред.) *Достойный труд – основа стабильного общества : Материалы X Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 24–27 октября 2018 г.* Екатеринбург: Изд-во Уральского государственного экономического университета; 2018. С. 186–189.
16. Ташбаев А.М., Маликов А.А., Жакшылык К.Г. Цифровые навыки и компетенции для цифровой экономики: модели, структура и виды цифровых навыков. *Финансовая экономика.* 2020;2:430–435.
17. Шклярчук М.С., Гаркуша Н.С. *Модель компетенций. Команды цифровой трансформации в системе государственного управления.* <https://hr.cdto.ranepa.ru/model-kompetencij-komandy-cifrovoj-transformacii> (дата обращения: 01.08.2022).
18. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. *Рекомендации Минтруда России от 10.06.2020 о составе квалификационных требований компьютерной грамотности, необходимых для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими.* http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354702/ (дата обращения: 01.08.2022).
19. Министерство финансов Российской Федерации. *Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 25.06.2012 № 88н «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими Министерства финансов Российской Федерации».* <http://base.garant.ru/70214124/f7ee959fd36b5699076b35abf4f52c5c/> (дата обращения: 01.08.2022).
20. Министерство экономического развития Российской Федерации. *Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 7.06.2013 № 314 «Об утверждении квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей федеральными государственными гражданскими служащими центрального аппарата и заграничного аппарата Министерства экономического развития Российской Федерации» (документ утратил силу).* <http://base.garant.ru/70422260/3e22e51c74db8e0b182fad67b502e640/> (дата обращения: 01.08.2022).
21. Глава Республики Карелия. *Распоряжение Главы Республики Карелия от 04.04.2018 г. № 181-р «Об утверждении Программы развития государственной гражданской службы Республики Карелия на 2018–2020 годы».* <https://docs.cntd.ru/document/465417223> (дата обращения: 01.08.2022).
22. Правительство Камчатского края. *Распоряжение Правительства Камчатского края от 28.04.2012 г. № 166-п «Об утверждении перечня квалификационных требований к профессиональным знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий с учетом категорий и групп должностей государственной гражданской службы в исполнительных органах государственной власти Камчатского края».* <https://docs.cntd.ru/document/446224503> (дата обращения: 01.08.2022).
23. Министерство финансов Саратовской области. *Квалификационные требования.* <https://minfin.saratov.gov.ru/ministerstvo/kadrovое-obespechenie/kvalifikatsionnye-trebovaniya/> (дата обращения: 01.08.2022).

References

1. WebCanape. *All Internet and social media statistics for 2021 – numbers and trends in the world and in Russia.* <https://www.web-canape.ru/business/vsya-statistika-interneta-i-socsetej-na-2021-god-cifry-i-trendy-v-mire-i-v-rossii> (accessed 01.08.2022).
2. Gosulugi. *2020 on Gosuslugi: new users, payments and repatriation flights.* https://www.gosuslugi.ru/help/news/2020_12_30_results_of_the_year (accessed 01.08.2022).
3. President of the Russian Federation. *Decree of the President of the Russian Federation dated 21 July 2020 No. 474 “On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030”.* <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (accessed 01.08.2022).
4. Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation. *Federal project “Digital public administration”.* <https://digital.gov.ru/ru/activity/directions/882/> (accessed 01.08.2022).
5. President of the Russian Federation. *Meeting of the Presidium of the State Council “On the implementation of the Strategy for the Development of the Information Society in the Russian Federation” 17 July 2008.* <http://www.kremlin.ru/events/president/news/820> (accessed 01.08.2022).

6. The Government of the Russian Federation. *Passport of the national program "Digital Economy of the Russian Federation"*. <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (accessed 01.08.2022).
7. Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation. *Qualification requirements for admission to the positions of the civil service*. <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (accessed 01.08.2022).
8. Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation. *A reference book 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 area and type of professional service activity of civil servants*. https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/1a/b2/Справочник_квалификационных_требований_к_специальностям,_направлениям_подготовки,_знаниям_и_умениям.pdf (accessed 01.08.2022).
9. Vasilyeva E.V., Pulyaeva V.N., Yudina V.A. Development of digital competencies of state civil servants in the Russian Federation. *Business Informatics*. 2018;4(46):28–43.
10. Shklyaruk M.S., Garkushi N.S. *The competence model of the digital transformation team in the public administration system*. Moscow: RANEPА Publ. house; 2020. (In Russian).
11. Karapetyan N.S., Kaunov E.N. Transformation of competencies of civil servants in the conditions of development of digital technologies. *Creative economy*. 2020;14(6):993–1010. <http://dx.doi.org/10.18334/ce.14.6.110503>
12. Ivanova M.V. Key competencies of civil servants in a digital state. In: Rodionov D.G., Babkin A.V. (eds.) *Sustainable development of digital economy, industry and innovative systems: Proceedings of a scientific and practical conference with foreign participation, St. Petersburg, 20–21 November 2020*. St. Petersburg: Polytech-press; 2020. P. 214–216.
13. Frolova N.N., Pravdina O.A., Rasskazova A.A. A new approach to the skills of state and municipal employees in the framework of digital transformation. In: Bolshakov S.N. (ed.) *Digital Transformation of Public Administration. Proceedings of the International Scientific and Practical Conference, St. Petersburg, 25–27 September 2019*. St. Petersburg: Pushkin Leningrad State University Publ. House; 2020. P. 31–35.
14. Borovskikh N.V., Kipervar E.A. Digital competencies of administrative and managerial personnel: problems of identification and prospects of formation in the conditions of digitalization of the economy. *Creative Economy*. 2019;13(10):1943–1956. <http://dx.doi.org/10.18334/ce.13.10.41193>
15. Khoroshiltseva N.A. Model of digital competencies. In: Lagutina E.E., Plutova M.I. (eds.) *Decent work is the foundation of a stable society: Proceedings of the X International Scientific and Practical Conference, Yekaterinburg, October 24–27, 2018*. Yekaterinburg: Ural State University of Economics Publ. House; 2018. P. 186–189.
16. Tashbayev A.M., Malikov A.A., Zhakshylyk K.G. Digital skills and competencies for the digital economy: models, structure and types of digital skills. *Financial Economics*. 2020;2:430–435.
17. Shklyaruk M.S., Garkusha N.S. *Competency model. Digital transformation teams in the public administration system*. <https://hr.cdto.ranepa.ru/model-kompetencij-komandy-cifrovoj-transformacii> (accessed 01.08.2022).
18. Ministry of Labour and Social Protection of the Russian Federation. *Recommendations of the Ministry of Labor of the Russian Federation dated 10 June 2020 on the composition of the qualification requirements for computer literacy required for the performance of official duties by federal state civil servants*. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354702/ (accessed 01.08.2022).
19. Ministry of Finance of the Russian Federation. *Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation dated 25 June 2012 No. 88n "On approval of qualification requirements for professional knowledge and skills necessary for the performance of official duties by federal state civil servants of the Ministry of Finance of the Russian Federation"*. <http://base.garant.ru/70214124/f7ee959fd36b-5699076b35abf4f52c5c/> (accessed 01.08.2022).
20. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. *Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated 07 June 2013 No. 314 "On approval of qualification requirements for professional knowledge and skills necessary for the performance of official duties by federal state civil servants of the central apparatus and foreign apparatus of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation" (invalid document)*. <http://base.garant.ru/70422260/3e22e51c74db8e0b182fad67b502e640/> (accessed 01.08.2022).
21. Head of the Republic of Karelia. *Decree of the Head of the Republic of Karelia No. 181-r dated 04 April 2018 "On Approval of the Development Program of the State Civil Service of the Republic of Karelia for 2018–2020"*. <https://docs.cntd.ru/document/465417223> (accessed 01.08.2022).
22. Government of the Kamchatka Krai. *Order of the Government of the Kamchatka Krai dated 28 April 2012 No. 166-p "On approval of the list of qualification requirements for professional knowledge and skills in the field of information and communication technologies, taking into account the categories and groups of positions of the state civil service in the executive bodies of state power of the Kamchatka Krai"*. <https://docs.cntd.ru/document/446224503> (accessed 01.08.2022).
23. Ministry of Finance of the Saratov region. *Qualification requirements*. <https://minfin.saratov.gov.ru/ministerstvo/kadrovoe-obespechenie/kvalifikatsionnye-trebovaniya/> (accessed 01.08.2022).