

УДК 332.1

*В.Н. Круглов, Н.Е. Смирнов, А.Н. Медков*

Калужский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Калуга, email: vladkaluga@yandex.ru

## **ПОВЫШЕНИЕ КОРПОРАТИВНОЙ КУЛЬТУРЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ КАК РЕЗЕРВ ИННОВАЦИОННОГО МЕНЕДЖМЕНТА**

**Ключевые слова:** государственный менеджмент, корпоративная культура, экономическая целесообразность, привлечение инвесторов, адаптивность, положительная динамика развития, информационные технологии, инновации, структурный подход, моделирование.

Создание благоприятного экономического климата, рост эффективности инвестиционных вложений, положительная динамика роста уровня жизни населения – всё это невозможно без совершенствования менеджмента на местах, и, в первую очередь, менеджмента государственного уровня. В этом направлении уже пройдены первые шаги в рамках создания «одного окна» и «гарантийного сопровождения». Но жизнь, как известно, не стоит на месте. Появляются принципиально новые инструменты и модели, которые требуют самого тщательного изучения. Именно из этого и исходят авторы статьи, которые исследовали составляющие современного процесса в ряде субъектов Российской Федерации. Применены системный, комплексный, процессный и ситуационный виды научных подходов. Использован статистический, сравнительный и многофакторный виды анализа. Все явления, сопровождающие процесс, рассматриваются как на теоретическом, так и на практическом уровне. Приращение научного знания заключается в предложении по созданию общей модели, которая при наличии системы адаптивного сглаживания могла бы быть применена в любом из регионов Российской Федерации.

*V.N. Kruglov, N.E. Smirnov, A.N. Medkov*

Kaluga branch of RANEPa, Kaluga, email: vladkaluga@yandex.ru

## **IMPROVING THE CORPORATE CULTURE OF PUBLIC SERVICE BODIES AS A RESERVE FOR INNOVATION MANAGEMENT**

**Keywords:** public management, corporate culture, economic feasibility, attracting investors, adaptability, positive dynamics of development, information technology, innovation, structural approach, modeling.

The creation of a favorable economic climate, the increase in the efficiency of investment investments, the positive dynamics of the growth of the standard of living of the population of the territories of the Russian Federation – all this is simply impossible without improving local management, and, first of all, state-level management. The first steps have already been taken in this direction within the framework of creating a “single window” and “warranty support”. But life, as you know, does not stand still. Fundamentally new tools and models are emerging that require the most careful study. It is from this that the authors of the article proceed, who have studied the components of the modern process in a number of subjects of the Russian Federation. The system, complex, process and situational types of scientific approaches are applied. Statistical, comparative and multifactorial types of analysis were used. All the phenomena accompanying the process are considered both at the theoretical and practical level. The increment of scientific knowledge consists in a proposal to create a general model that, if there is an adaptive smoothing system, could be applied in any of the regions of the Russian Federation.

Актуальность статьи обусловлена тем, что, учитывая динамику развития общества и информационно-телекоммуникационных технологий, неусыпное внимание граждан и средств массовой информации к любым недостаткам в деятельности государственного аппарата, все более очевидной становится необходимость совершенствования профессиональной культуры в каждом государственном органе.

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2020 и 2021 годы даются поручения по новому качеству государственного управления, без которого невозможно решение масштабных социальных, экономических и технологических задач, перед которыми стоит страна. Одним из путей повышения этого качества является совершенствование професси-

ональной культуры как государственных органов в целом, так и отдельных государственных служащих, входящих в их состав.

Практическая значимость статьи заключается в предоставлении возможности руководителям государственных органов учесть в своей работе недостатки и передовой опыт исследованных государственных органов в формировании и развитии профессиональной культуры. Помимо этого, внедрение выработанных путей совершенствования профессиональной культуры государственных органов позволит вывести ее на новый качественный уровень.

На основе результатов исследования установлена необходимость совершенствования профессиональной культуры государственных органов, определены лучшие решения в этой сфере и возможные направления работы.

#### **Цель исследования**

Цель авторов – определить необходимость и возможные направления совершенствования профессиональной культуры государственных органов, а также определить векторы и алгоритмы данной парадигмы.

В качестве вех «дорожной карты» для достижения цели поставлены следующие задачи:

1. Определить сущность и содержания понятия термина «государственного управления».
2. Провести исследования выполнения отдельными современными государственными органами необходимых методологических требований.
3. Уточнить структуру понятия «профессиональная культура современного государственного органа» в соответствии с требованиями Методики формирования и развития профессиональной культуры государственного органа, разработанной в 2018 году Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации (далее – Методика).
4. Найти пути совершенствования профессиональной культуры государственных органов.

Объектом исследования является профессиональная культура государственного органа.

Предмет исследования – профессиональная культура современных государственных органов, отвечающих за развитие государственной гражданской службы в отдельных субъектах Российской Федерации.

#### **Материалы и методы исследования**

В последнее время изменялись подходы к изучению профессиональной культуры, это отражает действующий методологический инструментарий, определивший впервые понятие «профессиональная культура государственного органа» и его особенности.

Методической основой статьи явились анализ и синтез требований федеральных нормативных правовых актов и общетеоретических исследований по исследуемой теме, мониторинг сайтов выбранных государственных органов на предмет выполнения требований по формированию и развитию профессиональной культуры.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Для определения сущности и содержания понятия «профессиональная культура государственного органа» в целом, целесообразно детально рассмотреть каждую составляющую этого понятия.

Что подразумевается в настоящее время под термином «государственный орган», какие структуры или должностные лица относятся к нему?

Центральными государственными учреждениями на сегодняшний момент являются отраслевые и межотраслевые органы управления (отделы и управления) федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств, создаваемые приказами федеральных министров (директоров, руководителей федеральных служб) для осуществления тех полномочий, которые относятся к предметам ведения Федерации (например управления Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций, управления Министерства транспорта и связи Российской Федерации и др.).

Представляется, что наиболее эффективной будет являться только «модельная» структура поведения.

Так как при «естественном развитии» у каждого должностного лица будут свои, субъективные понятия поведения, что неприемлемо для государственного органа. В этом случае в государственном органе, как и в любом профессиональном сообществе, сложится своя профессиональная культура, но ее качество будет крайне низким [1, с.713].

«Искусственная» модель может привести к формализму, если не все должностные лица осознанно примут установленные требования в полном объеме. Кроме того, только благодаря личной культуре должностные лица будут способны принять и соблюдать единые правила поведения в коллективе.

Следует отметить, что профессиональную культуру государственного органа будут создавать не только вышеуказанные составляющие, но также и мебель, плакаты, лампы, рабочие места и сами помещения, в которых они функционируют.

Как видно, все указанные элементы предназначены для формирования единых для государственного органа ориентиров добросовестного исполнения государственными гражданскими служащими должностных обязанностей. Наличие ориентиров, в свою очередь, должно способствовать главной цели формирования и функционирования каждого государственного органа – своевременного и полного выполнения им задач и функций, возложенных государством [2, с.472].

Таким образом, указанные элементы, взаимно дополняющие друг друга и служащие единой цели, являются содержанием понятия «профессиональная культура государственного органа».

Максимально эффективно выполнить возложенные государством задачи и функции государственный орган способен только при соблюдении ряда условий:

- соответствия организационно-штатной структуры государственного органа выполняемым задачам и функциям;
- обеспечения полноты и качества укомплектованности государственного органа личным составом;
- обеспечения полноты и качества обеспеченности государственно-го органа материально-техническими средствами;

- соблюдения правопорядка и трудовой дисциплины в государственном органе;

- организации кадровой работы в государственном органе и др.

Данное направление целесообразно считать одним из условий достижения главной цели. При этом профессиональную культуру стоит считать одним из основных условий, так как именно она влияет на помыслы и поступки государственных гражданских служащих, создает благоприятный морально-психологический климат в государственном органе и формирует общую атмосферу в нем [3, с.480].

Анализируя вышеперечисленные условия, можно заключить, что государственный орган без соблюдения в полном объеме одного или некоторых из них вполне сможет частично или кратковременно выполнять возложенные на него задачи и функции. Однако для полного и своевременного выполнения им задач и функций, возложенных государством, безусловно, необходимо выполнение всех условий.

Следует отметить, что каждое из условий не является постоянной величиной, а под влиянием внешних и внутренних факторов претерпевают изменения. К примеру, возложение на государственный орган новых задач возможно повлечет изменение его организационно-штатной структуры, проведение мероприятий по доукомплектованию личным составом, корректировку составляющих профессиональной культуры государственного органа и т.д.

Обобщая сказанное можно сделать вывод, что под сущностью «профессиональной культуры государственного органа» можно понимать сформированную в нём атмосферу благоприятного и эффективного выполнения задач и функций, возложенных государством, поддерживаемую за счет приверженности гражданских служащих своду правил и предписаний, управляющих их поведением [4].

Другими словами, «профессиональную культуру государственного органа» можно сравнить с понятием «дух» государственного органа. Именно она создает рабочий климат, необходимый как для коллектива государственного орга-

на, так и посетителей (граждан и организаций), для которых он предназначен.

В соответствии с Методикой формирование профессиональной культуры государственного органа начинается с определения основных ее составляющих – ценностей государственного органа, миссии государственного органа, а также принципов и правил поведения государственных гражданских служащих государственного органа.

На этом этапе для повышения приверженности государственных гражданских служащих профессиональной культуре необходимо вовлечь в обсуждение ее составляющих максимально возможное количество должностных лиц. Одобренные общим собранием составляющие профессиональной культуры государственного органа следует оформить протоколом [5].

Проверив наличие указанных положений, руководитель любого ранга способен легко оценить состояние работы по формированию и поддержанию профессиональной культуры в подчиненном государственном органе.

Анализ требований существующей сегодня Методики показал, что в структуру «профессиональной культуры государственного органа» входят:

- ценности, установленные в государственном органе;
- миссия государственного органа;
- принципы и правила поведения государственных гражданских служащих государственного органа.

Методикой определены основные понятия, связанные с профессиональной культурой государственного органа, установлены образцы правовых (инструктивных) документов государственного органа по внедрению, поддержанию и проверке составляющих профессиональной культуры.

Кроме этого, Методикой определены основные мероприятия, которые необходимо провести в государственных органах по внедрению составляющих профессиональной культуры на этапах [6]:

- определения основных составляющих профессиональной культуры государственного органа;
- закрепления составляющих профессиональной культуры государственного органа в правовых (инструктивных) документах;

– повышения осведомленности государственных гражданских служащих, граждан, организаций и общества в целом о профессиональной культуре государственного органа и обеспечения приверженности ценностям и миссии государственного органа всего коллектива.

При этом элементы профессиональной культуры государственного органа должны быть доступны для всех посетителей, для чего рекомендовано размещать сведения о них на официальном сайте и других информационных ресурсах.

Положения, изложенные в Методике, хотя и носят рекомендательный характер, но они действительно значимы в этом аспекте.

В каждом субъекте Российской Федерации в основном именно администрации или аппараты их глав и/или правительств отвечают за реализацию положений Методики. Самыми крупными по численности граждан являются – Центральный, Приволжский и Сибирский федеральные округа, на территориях которых суммарно проживает 63% всего населения России (85 948 607 чел.).

В выбранных федеральных округах самыми многочисленными субъектами Российской Федерации являются [7]:

– в Центральном федеральном округе – город Москва, Московская область, Воронежская область, Белгородская область и Тульская область. На территориях этих субъектов проживает 65% всего населения Центрального федерального округа;

– в Приволжском федеральном округе публика Башкортостан, Республика Татарстан (Татарстан), Нижегородская область, Самарская область, Пермский край. На территориях этих субъектов проживает 58% всего населения Приволжского федерального округа;

– в Сибирском федеральном округе Новосибирская область, Кузбасс, Иркутская область, Алтайский край. На территориях этих субъектов проживает 68% всего населения Сибирского федерального округа.

Таким образом, в ходе исследования проведен мониторинг наличия составляющих профессиональной культуры в государственных органах, отвечающие за развитие государственной граж-

данской службы в пятнадцати субъектах Российской Федерации с численностью населения 38% от общей численности населения России.

Исходя из требований Методики, на официальном сайте каждого государственного органа должны размещаться сведения о составляющих его профессиональной культуры.

К ценностям государственной службы и государственных служащих отнесены [8]:

1. Законность: каждый из нас чтит и соблюдает закон.
2. Ответственность: каждый из нас в ответе за общий результат.
3. Профессионализм: каждый из нас профессионал своего дела.
4. результативность: каждый из нас работает на результат.
5. Единство: каждый из нас является частью команды.
6. Доверие: каждый из нас является опорой друг для друга
7. Взаимопомощь: каждый из нас готов оказывать помощь и поддержку друг другу.

При этом указано: «Ценности государственной службы и государственных служащих – это устойчивые убеждения, обладающие особым внутренним смыслом. Они не требуют рационального или внешнего подтверждения. Они должны стать руководством к действию. Данные ценности просты и понятны для всех: это ориентир в жизни и опора в трудовой деятельности. Это мерило приверженности каждого из государственных гражданских служащих общему делу» [9].

Управление государственной гражданской службой Нижегородской области является одной из задач Департамента государственного управления и государственной службы Нижегородской области (далее в разделе – Департамент). Департамент подчиняется Правительству Нижегородской области и в своей деятельности непосредственно курируется заместителем Губернатора Нижегородской области. С сайта Правительства Нижегородской области осуществляется переход на отдельный сайт Департамента.

Следует отметить, что содержание Кодекса существенно расширено и отличается от типового: определена цель

Кодекса, добавлены статьи «Основные принципы служебной этики», «Этика взаимоотношений с представителями проверяемых организаций», «Этика взаимоотношений с коллегами и подчиненными», «Этика взаимоотношений с общественностью», «Этические конфликты», «Конфликт интересов и его предупреждение» и «Коррупционно опасное поведение». Вместе с этим он не содержит «Инструкции по профессиональному взаимодействию государственных гражданских служащих» и «Стандарт внешнего вида государственных гражданских служащих». Сведений о Единой модели на сайтах Правительства Нижегородской области не обнаружено.

Управление государственной гражданской службой Самарской области находится в ведении Департамента кадровой политики и государственного управления Администрации Губернатора Самарской области. На сайте Правительства Самарской области создана специальная вкладка «Государственная служба», перейдя по которой можно вести поиск интересующих материалов. Однако ни на одной из вкладок «Госслужба», «Противодействие коррупции» «Документы» и др., так и не были обнаружены необходимые сведения.

Развитие государственной гражданской службы Новосибирской области является одной из задач Департамента организации управления и государственной гражданской службы – одного из структурных подразделений администрации Губернатора Новосибирской области и Правительства Новосибирской области.

На главной странице сайта Правительства Новосибирской области создана вкладка «Государственная гражданская служба», перейдя по которой можно ознакомиться с большим количеством сведений по данной тематике. Кроме этого, перейдя по отдельной вкладке с сайта Правительства Новосибирской области на сайт Департамента организации управления и государственной гражданской службы можно также ознакомиться со значительным количеством информации [10].

На главной странице сайта Администрации Правительства Кузбасса создана вкладка «Государственная служ-

ба», перейдя по которой можно ознакомиться с необходимой информацией в этой области.

Стоит отметить полноту и качество многих разработанных документов. Рекомендации Правительства Иркутской области регламентируют один из видов взаимодействия – профессиональное (деловое) общение государственных гражданских служащих (по телефону, по электронной почте, при общении с представителями организаций и между собой). Стандартом внешнего вида Правительства Иркутской области установлены общие основные требования к внешнему виду государственных гражданских служащих, а также отдельно для мужчин и для женщин.

В то же время подобный мониторинг показал необходимость дальнейшего совершенствования профессиональной культуры государственных органов. С 2018 года до настоящего времени ни в одном из пятнадцати государственных органов не выполнены в полном объеме требования Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, изложенные в Методике. При этом на сайте каждого государственного органа отсутствует те или иные необходимые сведения.

К настоящему времени на сайтах трех государственных органов из пятнадцати отсутствуют сведения о «Кодексе этики и служебного поведения государственных гражданских служащих», а на девяти сайтах опубликован только типовой Кодекс этики, который должен являться основой для разработки государственным органом индивидуального Кодекса этики. При этом в семь действующих Кодексов этики изменения не вносились с 2011 года, а в один – с 2009 года. Даже Кодексы этики, утвержденные в 2020 и 2021 годах, не содержат установленных материалов.

Сведения о составляющих профессиональную культуру государственного органа опубликованы на сайтах только ряда субъектов Российской Федерации:

- на сайте Губернатора и Правительства Белгородской области – миссия Правительства Белгородской области;

- на сайте Аппарата Президента Республики Татарстан – миссия республиканских органов государственной

власти и ценности государственной гражданской службы и государственных служащих.

При этом, как показал анализ, контроль реализации методического обеспечения, т.е. регулирование в сфере государственной гражданской службы недостаточны и требуют усиления.

Отсюда следует, что основным путем совершенствования профессиональной культуры государственных органов является реализация в них положений, изложенных в Методике. Ведь сегодня даже на официальном сайте Минтруда России отсутствуют сведения о рассмотрении вопросов формирования профессиональной культуры государственных органов на Всероссийском кадровом форуме или в ходе Всероссийского конкурса.

### Выводы

Определение сущности «профессиональной культуры государственного органа» в настоящее время не содержится в учебной и научной литературе. Проведенное исследование показало, что сущностью профессиональной культуры государственного органа можно считать сформированную в нем атмосферу благоприятного и эффективного выполнения задач и функций, возложенных государством, поддерживаемую за счет приверженности государственных гражданских служащих своду правил и предписаний, управляющих их поведением. Это неосознанное понятие, но сформированная профессиональная культура позитивно действует на каждого государственного гражданского служащего, на весь коллектив в целом и его посетителей. Ее формирование и развитие нельзя пустить на «самотек». Эти процессы должны быть централизованно управляемы. Вместе с тем, только при осознанном принятии всеми должностными лицами коллектива составляющих профессиональной культуры, она будет создавать необходимый для службы «дух» государственного органа.

В соответствии с приложением № 3 к Методике, опубликование вышеуказанных данных на сайте государственного органа служит одним из свидетельств наличия или отсутствия профессиональной культуры в государственном органе. Положения, изложенные в Ме-

тодике, хотя и носят рекомендательный характер, но учитывая полномочия Минтруда России, обязательны для исполнения всеми государственными органами.

В каждом субъекте Российской Федерации в основном администрации или аппараты их глав и/или правительств отвечают за реализацию положений Методики. Для обеспечения объективности исследования были выбраны пятнадцать субъектов Российской Федерации в трех самых крупных по численности населения федеральных округах (по пять субъектов в каждом федеральном округе), на территориях которых суммарно проживает 63% всего населения России (85 948 607 чел.).

Таким образом, в ходе анализа было проведено исследование наличия составляющих профессиональной культуры в государственных органах, отвечающие за развитие государственной гражданской службы в пятнадцати субъектах Российской Федерации с численностью населения 38% от общей численности населения России.

Результаты показали, что положения Методики реализованы отдельными государственными органами крайне слабо или не реализованы вообще, что свидетельствует об их низкой профессиональной культуре. При этом во всех

однотипных государственных органах, несмотря на единство целей и задач, внедрение профессиональной культуры происходит по-разному как по форме, так и по содержанию.

Такие составляющие профессиональной культуры государственного органа, как «Принципы и правила поведения государственных гражданских служащих», которые должны содержаться в Кодексе этики, выявлены во всех государственных органах. Однако в действительности этого не наблюдается.

Другие составляющие профессиональной культуры «Ценности, установленные в государственном органе» и «Миссия государственного органа» опубликованы в полном объеме на сайтах только двух субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования указывают на необходимость совершенствования профессиональной культуры государственных органов в дальнейшем. Основным путем для этого является реализация в государственных органах положений Методики в полном объеме. При этом Минтруда России необходимо организовать контроль за выполнением своих методических рекомендаций в сфере государственной гражданской службы.

#### *Библиографический список*

1. Круглов В.Н. Интеграционные аспекты внешнеэкономической деятельности на современном этапе // *Управленческий учет*. 2021. № 9-3. С. 710-718.
2. Круглов В.Н., Тютин Д.В. Совершенствование индикативного контроля таможенной деятельности при работе с подакцизными товарами // *Управленческий учет*. 2022. № 2. С. 467-476.
3. Круглов В.Н. Инновационный менеджмент как триггер системообразующей трансформации логистической деятельности // *Управленческий учет*. 2022. № 2. С. 477-482.
4. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих (одобрен решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23.12.2010 г.) (протокол № 21). [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/55171108/> (дата обращения: 25.03.2022).
5. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 г. №79-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/) (дата обращения: 25.03.2022).
6. Федеральный закон «О системе государственной службы Российской Федерации» от 27.05.2003 г. №58-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_42413/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/) (дата обращения: 25.03.2022).
7. Федеральный закон от 9.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_73587/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73587/) (дата обращения: 31.03.2022).

8. Указ Президента Российской Федерации от 12.08.2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих». [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/184842/> (дата обращения: 25.03.2022).

9. Указ Президента Российской Федерации от 01.02.2005 г. №111.

10. «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)». [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_51525/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51525/) (дата обращения: 02.04.2022).