

УДК 174-057.34

ОСОБЕННОСТИ ЭТИКИ НА ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

М.Б. Мырзалиев, Б.К. Касымбеков

Рассматривается понятие этики государственного служащего как отдельного вида профессиональной этики. По мнению автора, проблемы управления государственной службой и поиска механизмов повышения ее эффективности чрезвычайно важны для современного общества. Специфика этики государственной службы определяется рядом факторов. Во-первых, это особая цель самой государственной службы, закрепленная в Конституции Кыргызской Республики. Во-вторых, это особый социально-правовой статус государственных служащих. В-третьих, это ограничения и обязанности для граждан Кыргызской Республики при прохождении государственной службы. В-четвертых, это формирование эффективного кадрового потенциала государственных служащих. Наконец, это осознание высокого уровня социальной ответственности чиновников за решения, принимаемые в профессиональной деятельности. Особое внимание уделяется анализу этического кодекса, направленному на повышение эффективности исполнения должностных обязанностей государственными служащими. Осознание и соблюдение этических принципов является ключом к оценке качества их профессиональной деятельности и поведения. Утвержденные этические принципы государственной службы устанавливают общие руководящие принципы, обеспечивающие целостность и жизнеспособность службы как системы.

Ключевые слова: профессиональная этика; этика государственной службы; этический кодекс; этические принципы.

ЖАРАНДЫК КЫЗМАТТАГЫ ЭТИКАНЫН ӨЗГӨЧӨЛҮКТӨРҮ

М.Б. Мырзалиев, Б.К. Касымбеков

Бул макалада мамлекеттик кызматчынын этикасы кесиптик этиканын өзүнчө түрү катары каралат. Автордун пикири боюнча мамлекеттик кызматты башкаруу маселеси жана анын натыйжалуулугун жогорулатуу механизмдерин издөө заманбап коом үчүн өтө маанилүү. Мамлекеттик кызматтын этикасынын өзгөчөлүктөрү бир катар факторлор менен аныкталат. Биринчиден, бул Кыргыз Республикасынын Конституциясы менен бекемделген мамлекеттик кызматтын өзгөчө максаты. Экинчиден, мамлекеттик кызматчылардын өзгөчө социалдык-укуктук статусу. Үчүнчүдөн, мамлекеттик кызмат өтөөдө Кыргыз Республикасынын жарандары үчүн чектөөлөр жана милдеттер. Төртүнчүдөн, мамлекеттик кызматчылардын натыйжалуу кадрдык потенциалын түзүү. Акырында, чиновниктердин кесиптик ишмердигинде кабыл алган чечимдери үчүн жогорку деңгээлдеги социалдык жоопкерчиликти сезе билүүсү. Мамлекеттик кызматчылар тарабынан кызматтык милдеттерин аткаруунун натыйжалуулугун жогорулатууга багытталган этикалык кодекске талдоо жүргүзүүгө өзгөчө көңүл бурулат. Этикалык принциптерди сезе билүү жана аларды сактоо алардын кесиптик ишмердигинин сапатын жана жүрүм-турумун баалоодо ачкыч болуп эсептелет. Мамлекеттик кызматтын бекитилген этикалык принциптери мамлекеттик кызматтын система катары бүтүндүгүн жана жашоого жөндөмдүүлүгүн камсыз кылуучу жалпы жетекчилик принциптерди белгилейт.

Түйүндүү сөздөр: кесиптик этика; мамлекеттик кызматтын этикасы; этикалык кодекс; этикалык принциптер.

ETHICS FEATURES OF THE CIVIL SERVICE

M.B. Myrzaliev, B.K. Kasymbekov

The article reviews the concept for the civil servant ethics as a separate type of professional ethics. According to the author's opinion, the problems of the civil service management and search for mechanisms to increase its effectiveness are extremely important for the modern society. The specifics of the ethics of public service are determined by a number of factors. First, it is the special purpose of the state service itself, stipulated in the Constitution of the Russian Federation. Secondly, it is the special social and legal status of civil servants. Thirdly, these are the restrictions and obligations for the citizens of the Russian Federation while doing civil service. Fourth, it is the formation of effective human resources capacity of civil servants. Finally, it is the awareness of the high level of social responsibility of officials

for the decisions taken in professional activities. The article pays special attention to the analyzes of the ethical code aimed to increase the efficiency of the performance of duties by state officials. Awareness and observance of ethical principles are the key to assessing quality of their professional activities and behavior. Approved ethical principles of civil service set the common guidelines, ensuring the integrity and viability of the service as a system.

Keywords: professional ethics; ethics of civil service; ethical code; ethical principles

Профессиональная этика является частью всеобщего института этической теории, который, в свою очередь, отличается непосредственно прикладной природой. Важнейшей из задач профессиональной этики государственных служащих является точное определение и установление общих этических регуляторов повседневной и служебной деятельности человека, связанных с их профессиональным трудом. В первую очередь, стоит обратить внимание на моральную оценку профессиональной деятельности и личности работника, соответствие критериям профессионализма, включающим в себя моральный облик специалиста, понимание поставленных перед ним задач и выполнение требований профессиональной этики, умение руководствоваться общечеловеческими и профессиональными моральными нормами, ориентируясь на современные реалии.

На сегодняшний день условия трансформации общества подвигают институт профессиональной этики на путь становления теоретической основы развития нравственной культуры общества в целом и человека в частности. Естественным можно считать и интерес общества к особенной важности проблем моральных нюансов государственных служащих, ведь вся история человеческой культуры говорит нам о стремлении понять суть моральных и этических проблем на уровне современных знаний, дабы сделать их логичными, предсказуемыми и объяснимыми даже для обывателя.

Развитие Кыргызстана, направленное на демократическое государство, а также регулирование всех его социальных структур невозможно без установления этических норм во всех сферах жизни общества. «Управление – это сложный процесс, поскольку в нем всегда участвуют два субъекта деятельности: человек – человек. Усиление значимости морального аспекта управленческой деятельности актуализирует проблему развития особого вида профессиональной

этики – административной. Этика государственной службы представляет собой основу служебной культуры должностных лиц на всех уровнях государственного управления, которая кодифицирует этические принципы, нормы, запреты, правила официального поведения государственных служащих, выступающих в качестве посредников в отношениях между государством и его гражданами» [1].

Особенность этики государственных служащих как формы профессиональной этики определяется различными факторами. Во-первых, специфика назначения государственной службы закреплена в ст. 5 Конституции Кыргызской Республики [2]. Ранее стратегическим направлением правительства страны было построение социального, демократического, правового государства, заранее были определены и установлены цели, задачи и содержание качественных характеристик его уполномоченного представителя, то есть института государственной службы.

Во-вторых, это особый социально-правовой статус государственных служащих, который закреплён законом Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. № 75 [3]. Такой общественный правовой институт, как государственная служба, уже как сотню лет занимает особое место на пьедестале по достижению государственных целей, привилегированно названных «национальными», в реализации стратегий, а также играет незаменимую роль в государственном механизме. Формирование и определение государственной гражданской службы в Кыргызстане, призванной служить обществу и гражданам, является одним из неотъемлемых условий эффективного функционирования всех элементов государственного механизма.

В-третьих, ограничения и обязанности, установленные упомянутым выше Законом о государственной службе (наличие кыргызского гражданства, достижение лицом 18 лет, высшее

профильное образование, стаж, отсутствие судимости и т.п.).

Четвертый пункт – это объем прав, полномочий и обязанностей. Помимо этого, в него входит содержание компетенции и, конечно же, уровень и содержание ответственности за качество выполняемых обязанностей и их социальных последствий.

Формирование эффективных человеческих ресурсов в профессиональной деятельности государственных служащих является ключевым фактором для обеспечения авторитетности и высокой эффективности власти. Указом Президента от 31 октября 2018 г. УП № 221 была утверждена государственно-национальная программа «О национальной стратегии развития Кыргызской Республики на 2018–2040 гг.» [4]. Программа, разработанная Правительством Кыргызской Республики, нацелена на непосредственное создание, а также внедрение и совершенствование механизмов, обеспечивающих соблюдение требований к поведению государственных служащих и конфликту интересов на государственной службе, а также на детальную разработку пошаговых процедур по рассмотрению дел о неэтичном поведении государственных служащих, в результате которых должна быть полностью восстановлена социальная и общественная справедливость. Согласно данной программе развития институт государственной службы должен пережить своего рода преобразование, основанное на принципах технократии, профессионализма, компетентности, должен быть ориентирован непосредственно на результат, а не пустую статистику, в которую уже многие поколения даже и не верят. Персональная ответственность служащего за принятые им решения, а также результат деятельности будет обеспечиваться через четкую постановку целей и задач перед служащим, а также целевое финансирование деятельности государственных ведомств и их сотрудников. В программе указывается и модернизация законодательства о государственной и муниципальной службе, что позволило бы «довести до ума» институт статс-секретаря, повысить на практике эффективность процедур конкурсного отбора и карьерного планирования сотрудников государственной службы. Также

предлагается любые планируемые сокращения штатной численности государственных служащих осуществлять только посредством критериев оценки эффективности их деятельности. Планируется повысить конкурентоспособность зарплатного фонда по отношению к частному сектору.

«Государственная гражданская служба – это профессиональная служебная деятельность определенного контингента должностных лиц (работников) по обеспечению исполнения полномочий государственных силовых, административных и иных структур. Данный вид службы дает направление деятельности государственных органов и в ходе реализации компетенции этих органов сохраняет и обеспечивает это направление» [5]. Другими словами, государственная служба играет роль «кормчего» в практическом исполнении полномочий, помогая государству достигать целей, определенных политическим руководством страны.

Вступление в службу (должностные обязательства) подразумевает под собой достойное поведение, повышенное чувство ответственности, чести, честности и долга людей, поступающих на государственную службу, в связи с чем требования к сотрудникам о соблюдении моральных норм крайне важны как для государства, так и для народа в целом. В соответствии с установленной обязанностью государственный служащий должен самоотверженно, бескорыстно, сознательно выполнять профессиональные обязательства и обязанности, возложенные на последнего. Поведение государственного служащего на службе и за ее пределами должно быть соответствующим его статусу, не позволяющим своими действиями и поведением наносить ущерб уважению и доверию общества и граждан к государству и государственной службе.

Профессиональная этика государственной службы как научного направления изучает влияние морали на работу аппарата публичной власти и ищет ответы на вопросы о том, что правильно и что плохо в поведении сотрудников, что нужно делать, чтобы сформировать высокие моральные принципы. Профессиональная этика государственной службы наряду с психологическим, педагогическим, экономическим,

управленческим и другими компонентами, составляющими общенаучную целостность государства, является крайне важным компонентом корпоративной (профессиональной) культуры государственных гражданских служащих. При этом следует помнить, что этические стандарты обслуживания населения более точны к исполнению, в отличие от обычных моральных стандартов. Помимо уже указанных факторов, профессиональная этика государственной службы может выступать в роли регулятивного института чиновничества, в ключе которого она способна поддерживать эффективность управленческой деятельности как государственным служащими в государственном органе, так и государством в целом, а также способна повышать эффективность управления. «Таким образом, этика государственной службы позволяет охарактеризовать положение и поведение работника с точки зрения его оценки, регулирования его деятельности и последствий как таковых, что позволяет не потерять сотрудника как личность, его амбиции, убеждения и иные присущие личности качества, когда они скрыты “ширмой” ответственного лица или же скрыты согласно служебной инструкции. Еще больше внимания уделяется изучению этических норм и норм поведения управленческого персонала» [6, с. 14].

Постановлением Совета по государственной гражданской службе и муниципальной службе Кыргызской Республики от 19 августа 2016 г. № 43 был утвержден Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики. «Данный этический кодекс был призван повысить эффективность выполнения государственным должностными лицами своих служебных обязанностей. Знание и соблюдение положений Кодекса государственным служащим является одним из критериев оценки качества его профессиональной деятельности. Таким образом, этот Кодекс представляет собой свод правил, выполнение которых служит залогом успешного труда и продуктивной работы. Сформированные и утвержденные этические принципы службы содержат общие руководящие принципы, обеспечивающие целостность и жизнеспособность службы как системы и выражающие ее высшие ценности» [7].

Подобная систематизация норм предписывает и определяет предусмотренный государственной службой стиль поведения, в них также включены определенные ограничения действий и поведения, рекомендации и соответствующие запреты. Данная система включает в себя не только запреты и ограничения, но и гарантии, в которых все служащие и общество в целом могут положиться друг на друга в целях достижения общих целей государства и общества, что может послужить отличным «разбавителем» для предотвращения конфликтов.

Кодекс этики государственных служащих представляет собой систематизированный перечень этических принципов, норм и правил, выражающих моральные требования общества к нравственной личности государственного служащего, социальную цель его деятельности и характер взаимоотношений с обществом, гражданами и государством в его профессиональной среде. Как и любой другой кодекс, последний содержит нормы, которые «отражают существующие социальные отношения, что порождается социальными потребностями, уровнем развития рабочей морали, спецификой профессиональных функций». Любого рода профессиональная этика, выполняет важную роль в деятельности каждого рода профессий, однако в профессиональной этике государственной службы она в обязательном порядке должна содержать систематизированные этические нормы.

Помимо этого, наука института ответственности и этики государственных служащих выполняет очень важную и непосредственную функцию в управлении, для чего данный пласт науки должен подлежать особому изучению со стороны государства и научного корпуса нации. Вне зависимости от оптимальности правовых стандартов, регулирующих трудовые отношения, они могут потерять эффективность из-за недобросовестной деятельности сотрудников. В связи с чем считаем крайне важным дополнение правовых норм нормами морали и чести. Важность норм морали проистекает из того, что нормы профессиональной этики распространяются на те области официальной деятельности, которые зачастую не могут быть разрешены законом. Правом крайне тяжело, даже невозможно

предотвращение проявления негативных личностных качеств служащими, таких как высокомерие, грубость, лицеприятие, алчность или равнодушие.

На проявление этих качеств могут влиять только моральные триггеры. Например, нормы уголовного права предусматривают строгую ответственность работников за получение взяток, а моральные нормы осуждают любое захватывающее желание работников административного аппарата с использованием служебного положения. Особенностью профессиональной этики государственной службы может быть тот факт, что она приобретает некоторые черты формализованного государства, а обучение моральным принципам деятельности становится все более актуальным. Кроме того, в настоящее время высокий уровень осведомленности общественности об управлении требует, чтобы государственная служба соблюдала этический кодекс, который становится неотъемлемой частью самой системы управления.

«Основы профессиональной этики государственной службы можно понять и изучить на основе анализа трех уровней:

1) национальный уровень государственной службы как публично-правового института и носителей определенной корпоративной культуры;

2) уровень государственного органа, стиль работы которого нормализуется из совокупности устойчивых моделей ценностей и правовых норм, сложившихся традиций, опыта и современной ориентации;

3) уровень личности государственного служащего, чья индивидуальная культура сочетает в себе сочетание профессиональных качеств и свойств, убеждений, знаний и навыков для выполнения своих должностных обязанностей.

Проявление корпоративного сознания, следуя принципам профессиональной этики, является благоприятным условием для совершенствования работы государственных органов, направленной на добросовестное и эффективное выполнение государственными служащими обязанностей» [8].

Народ Кыргызской Республики как носитель суверенитета и единственный источник власти в республике, осуществляя свою власть

через правительство, государственных служащих и иные органы государственной власти (включая выборные должности), обязывает власти к соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, созданию условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

«В практике государственного служащего часто возникает моральная проблема: как быть чиновнику, получившему незаконный приказ от своего непосредственного руководителя? Практика показывает, что принцип законности не всегда соблюдается. Причиной тому является социальная незащищенность государственного служащего, его зависимость от начальства, низкий уровень правовой культуры населения в целом» [9]. В результате у самих государственных служащих может развиваться нестабильность личных ценностей и так называемая «гибкая» совесть.

Помимо этого, в реалиях нашего времени, у кыргызского народа присутствуют такие понятия, как трайбализм (крепкие и тесные кровнородственные связи), мнение общества (уят) и многие иные факторы менталитета, которые имеют некое влияние на исполнение государственными служащими Кыргызской Республики своих должностных и гражданских обязательств. Среди менталитета кыргызского народа также присутствует глубокое уважение к старшим, почитание матерей (женщин в целом) и кровнородственные «обязательства». В связи с чем многие государственные служащие, сталкиваются с проблемами, связанными именно с культурными аспектами повседневной жизни и службы во время исполнения своих обязанностей.

Во избежание и преодоление подобных барьеров и сложностей Жогорку Кенешем (Парламент) Кыргызской Республики 7 декабря 2017 г. был принят закон Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 г. № 206, который регулирует «организационные и правовые основы управления конфликтом интересов в деятельности лиц, занимающих государственные, муниципальные и иные предусмотренные настоящим Законом должности, и направлен на обеспечение их деятельности в общественных интересах, исключаящей

личный (частный) интерес (заинтересованность) при исполнении должностных обязанностей» [10]. Несмотря ни на что, данный закон и иные принятые в Кыргызской Республике нормативные правовые акты не решают всех проблем, связанных с обеспечением как материальной, так и социальной безопасности государственных служащих. Более того, и по сей день существует опасность негативного влияния некоторых аспектов «кыргызской культуры» на исполнение должностных обязанностей государственными служащими Кыргызской Республики, что создает большую брешь в законодательстве республики, регулирующем этическую сферу деятельности государственных служащих.

В свою очередь, этический принцип гуманизма требует от государственного и муниципального служащего уважения к человеку, веры в него, признания суверенитета и достоинства личности. Однако требование гуманного, уважительного отношения к человеку в основном игнорируется многими современными государственными служащими в Кыргызстане. Следовательно, низкая профессиональная культура, деформация чувств, потребностей, мотивов и идеалов продолжает сказываться на проявлении нравственной деформации работников. Принцип беспристрастности и независимости должен, прежде всего, предоставлять государственного служащего интересам государства и общества в ситуации нравственного выбора при разработке и реализации конкретного решения. Государственные служащие не должны использовать государственную собственность, власть, полномочия или официальную информацию в личных, неофициальных целях, а также в пользу интересов третьих лиц. В условиях коррупции государственного аппарата государственные служащие не уделяют большого внимания принципу беспристрастности и независимости, их больше интересует вопрос, связанный с личным благосостоянием, чем с государственными и общественными интересами. «Принцип ответственности подчеркивает, что любой административный орган несет ответственность за негативные последствия решений или вовсе неисполнение служебных обязанностей, действий, нарушающих права и законные интересы

граждан. Государственные служащие, осознавая свою ответственность перед обществом и его гражданами, обладают гражданской совестью и ответственностью, профессиональной честностью, повышенным чувством долга, чести и достоинства, проявляющимися в единстве слова, и дела, и духа» [11].

Положительно качественный результат деятельности государственного служащего возможен лишь в том случае, если деятельность последнего будет основана на принципах справедливости и гуманности, которые, в свою очередь, направлены на эффективную реализацию защиты прав граждан, на законное использование вверенной власти и на удовлетворение социальных и нравственных ожиданий общества. Всякое проявление несправедливости, допущенное властью имеющим, не только дискредитирует его самого как частное лицо, но и наносит непоправимый ущерб статусу и репутации государства и государственной власти. Каждое требование кодекса должно трактоваться в пользу справедливости и гуманности, а их целью должно быть служение основным принципам этических качеств профессиональной деятельности. Из чего можно сделать положительный вывод о том, что неуклонное соблюдение государственными служащими принципов государственной службы, законности, гуманности, беспристрастности, ответственности, справедливости свидетельствует о так называемом моральном здоровье государства. Эти принципы и составляют основу этики государственной службы, обеспечивая ее целостность, эффективность и прозрачность.

Литература

1. *Бакитановский В.И.* Профессиональная этика: социологические ракурсы / В.И. Бакитановский, Ю.В. Согомонов // СОЦИС. 2005. № 8. С. 3–13.
2. Конституция Кыргызской Республики от 27 июня 2010 г.
3. Закон Кыргызской Республики «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 30 мая 2016 г. № 75.
4. Указ Президента от 31 октября 2018 г. УП № 221.
5. *Комлева В.В.* Профессиональная этика государственных служащих в условиях реформы

- государственной службы / В.В. Комлева // Социология власти. 2004. № 1. С. 96–115.
6. *Бойков В.Э.* Профессиональная культура и этика государственных служащих / В.Э. Бойков // Социология власти. 1997. № 4–5.
 7. Кодекс этики государственных и муниципальных служащих Кыргызской Республики от 19 августа 2016 г.
 8. *Моисеенко М.В.* Проблема профессиональной нравственной деформации сотрудников правоохранительных органов / М.В. Моисеенко // Профессиональная этика в современном обществе: сб. ст. / под общ. ред. В.А. Цвыка. М.: Экон-информ, 2011.
 9. *Мяготин А.В.* Метаморфозы профессиональной морали государственного служащего / А.В. Мяготин // Власть. 2007. № 12. С. 34–37.
 10. Закон Кыргызской Республики «О конфликте интересов» от 12 декабря 2017 г. № 206.
 11. *Тихомиров Ю.А.* О кодификации и кодексах / Ю.А. Тихомиров, Э.В. Талапина // Журн. рос. права. 2003. № 3. С. 47–54.