

ЭТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ КАК ВАЖНЕЙШАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОССЛУЖАЩЕГО

В. Г. Алахтаева

*Научный руководитель – С. А. Лубенникова, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного права
Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова*

В данной статье рассматривается принцип профессионализма и компетентности государственных служащих в аспекте профессиональной этики, который является ведущим началом при организации и функционировании органов государственной службы. Данный принцип рассматривается не только как одно из основных требований, определяющих формирование и практическую деятельность персонала органов государственной службы, но и как необходимое правовое условие, без выполнения которого невозможно получение права на осуществление должностных полномочий.

Ключевые слова: государственная гражданская служба, профессиональная служебная деятельность, принцип, профессионализм, компетентность, профессиональная этика, должностные полномочия, нормы морали и нравственности, закон

Настоящая работа посвящена анализу содержания принципа профессионализма и компетентности государственных служащих и этических аспектов государственной гражданской службы как профессиональной служебной деятельности. Цель исследования состоит в выявлении сущности принципа профессионализма и компетентности государственных гражданских служащих, а также содержания этического кодекса (свода норм морали и нравственности) указанной категории служащих, в соответствии с которым к ним предъявляются определённые требования со стороны гражданского общества и государства.

Прежде чем говорить о предмете анализа, остановимся на определении сущности основных понятий нашего исследования – понятий «профессионализм» и «компетентность». Е. В. Охотский и его соавторы, анализируя проблемы теории и организации государственной службы, определяют данное понятие как «высший уровень психофизиологических, психических и личностных изменений, происходящих в процессе длительного выполнения человеком служебных обязанностей, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения сложных профессиональных задач в особых условиях» [1, с. 501]. Не подвергая сомнению компетентность названных авторов в подходе к определению рассматриваемого понятия, всё-таки заметим, что их дефиниция, на наш взгляд, достаточно сложна для понимания сущности данного явления. По нашему мнению, профессионализм означает высокое мастерство, соответствующее той форме деятельности или той области знания, которыми человек занимается, иначе профессионализм – это владение на высоком, качественном уровне своим делом на основе глубокого овладения той или иной профессией, это качественное, профессиональное исполнение обязанностей, которого требует конкретная область человеческой деятельности.

Понятие «профессионализм» тесно связано с другим, смежным ему, понятием «компетентность» (от лат. *competens* – соответствующий, способный). Компетентность, по А. В. Колесникову и др., в частности, означает «доскональное знание своего дела, сути выполняемой работы, норм, правил и процедур организации, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности» [2].

Далее перечислим аспекты принципа профессионализма и компетентности государственных служащих, которые в разных работах, посвящённых им (см., например: [1–3] и др.), характеризуются следующими общими признаками:

- наличие необходимого профессионального образования, знание своего дела, владение соответствующими навыками, изучение и освоение передового опыта;
- систематическое и качественное выполнение различных операций, умение принимать решения, стабильность служебных отношений, ощущение устойчивости служебной деятельности, пользы и качества выполняемой работы;
- сменяемость работников аппарата, что обеспечивает динамизм в системе государственной службы, приток в неё новых идей, совершенствование методов управления, осуществление широкой связи с населением;
- пресечение застоя, консерватизма, бюрократизма, снижение чувства ответственности;
- сочетание сменяемости управленческого персонала с устойчивостью квалифицированных, добросовестных, инициативных работников, своевременным повышением их в должности либо перемещением на иные ответственные участки управленческой деятельности с учётом желания, квалификации и имеющегося опыта;
- сочетание в аппарате государственных органов молодых служащих и специалистов, передающих им свои профессиональные опыт и навыки.

Требования, предъявляемые к служебному поведению гражданского служащего, – это система правил и норм поведения на службе и в повседневной жизни. Требования эти базируются на служении лиц, находящихся

на должности гражданского служащего, народу и государству, а также на неподкупности и честности, верности закону данных лиц.

Предписывающие требования к гражданскому служащему регламентируют, как ему поступать с профессионально-этической точки зрения. Запретительные требования предусмотрены для того, чтобы определить пределы допустимого и недопустимого поведения гражданских служащих. Рекомендательные требования к служебному поведению разъясняют, какой вариант поведения наиболее приемлем в служебное и неслужебное время.

На наш взгляд, закрепление в законах норм морали и нравственности позволит укрепить имидж гражданского служащего, повысить уровень доверия граждан к власти, что послужит оптимизации деятельности того или иного государственного органа и всего государства в целом. Необходимо сказать, что мораль – это категория, содержание которой каждый человек определяет в зависимости от своих личных представлений, особенностей менталитета, своего характера и т. д. Закрепление норм морали на законодательном уровне позволит ориентироваться гражданским служащим при выборе своего служебного и неслужебного поведения.

Критерии отбора кандидатов на должность государственного гражданского служащего и требования к нему должны соответствовать правовой и политической системе государства, то есть не нарушать права и свободы граждан, не противоречить законодательству государства, в нашем случае Российской Федерации, и общепризнанным нормам международного права.

Этические нормы играют главенствующую роль в поведении государственного служащего, поскольку в сфере его деятельности очень часто затрагиваются права и свободы граждан. Соблюдение требований этических норм выражается в двух аспектах. «В первом случае в том, что служащие в процессе предоставления государственных услуг обязаны соблюдать этические требования, установленные Президентом России, а также установленные ведомственными правилами этические нормы. Во-вторых, потребность нормативных правовых актов непосредственно присутствует и в процессе исполнения государственных функций государственными служащими. Они устанавливаются как федеральными законами, так и ведомственными правовыми актами» [4, с. 61].

Гражданский служащий должен применять свои знания, способности, опыт в профессиональной деятельности и улучшать деятельность государственного органа. Уровень компетентности гражданского служащего определяется при сдаче квалификационного экзамена либо в ходе аттестации.

Гражданский служащий должен реализовывать полномочия государственного органа, служащим которого является, то есть он должен знать задачи, функции, структуру органа, а также должностные права и обязанности и исполнять последние в точном соответствии с их содержанием. При принятии решений гражданский служащий обязан не допускать столкновения государственных и личных интересов. Гражданский служащий должен быть независимым от влияния религиозных, общественных, политических объединений. Политическая нейтральность гражданского служащего обуславливает его обязанность выражать публичные интересы.

Гражданский служащий не должен совершать действий, которые могут опорочить его достоинство и честь, так как он является представителем какого-либо органа и потому ответственен за его репутацию. Таким образом, поведение гражданского служащего должно способствовать повышению доверия со стороны народа к власти и государству. Гражданский служащий должен быть беспристрастным, честным и порядочным, обладать тактичностью, корректностью, коммуникабельностью. При диалоге с коллегами, с подчинёнными, с физическими лицами, с представителями юридических лиц служащему предписывается проявлять по отношению к ним уважение.

По нашему убеждению, в Российской Федерации остро стоит вопрос терпимости и толерантности, так как наше государство многонациональное и многоконфессиональное. Гражданский служащий должен беспристрастно относиться к представителям другой национальности, религии и т. д. Кроме того, ему необходимо пресекать любые проявления землячества и клановости, что в некоторых регионах представляется достаточно сложным ввиду сложившихся исторических особенностей. Способствование развитию межконфессионального и межнационального согласия выступает ещё одним требованием к служащему [5, с. 84].

Государственная гражданская служба, как на федеральном, так и на региональном уровнях, является специфической сферой профессиональной служебной деятельности, направленной на выполнение функций органов государственной власти и управления. Это вносит предельную определённую в структуру приоритетов и ценностей в системе государственной службы.

Нравственные основы государственной службы, профессиональная этика, самостоятельность и высокая мораль государственных и муниципальных служащих преломляются в их деятельности на этапе демократизации государства и общества.

Учитывая, насколько остро ставится вопрос нравственного и духовного возрождения общества, проблема профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих и формирование у них профессиональной этики приобретает всё большую актуальность и перспективность как в рамках теории государственного и муниципального управления, так и в практической деятельности. Нужно отметить, что сказанное особенно касается тех специалистов, которые работают в сфере «человек – власть – человек», к которой и относится профессия «государственный гражданский служащий». Это обусловлено целым рядом причин, среди которых можно выделить такие, как необходимость формирования нравственных основ служебного поведения государственных гражданских и муниципальных служащих, этических норм исполнения должностных обязанностей, закрепления принципов гражданского служения государству и обществу, дальнейшего институционального развития государственной гражданской службы и т. д.

В условиях социально-экономического реформирования гражданского общества культивирование и продвижение этических ценностей государственными гражданскими и муниципальными служащими приобретает особое значение. В связи с усложнением структур, повышением уровня решаемых задач возрастает значимость таких моральных качеств человека, как ответственность, принципиальность, честность и др.

Соблюдение принципов профессионализма и компетентности, а также общечеловеческих норм нравственности есть одно из обязательных условий формирования на должном уровне морали любого человека, но особенно чиновников. Отсутствие или «стёртость», искажение их в личной морали госслужащего деформирует сам смысл его служения интересам общества, государства и отдельным гражданам.

Профессиональная этика государственного гражданского и муниципального служащего понимается как кодекс поведения, включающий в себя определённый набор ранжированных по важности основных нравственных ценностей, норм, личностных субъективных качеств; владение профессиональными умениями и навыками, объективно необходимыми для успешной профессиональной деятельности особой социальной группы, главная задача которой является обеспечение реализации государственной функции.

Отсутствие контроля в системе стимулирования, искажённое представление о профессиональном долге и отсутствие мотивирования со стороны государства приводит к тому, что чиновники не желают руководствоваться этическими принципами выбранной профессии, а, напротив, начинают руководствоваться корыстными интересами, что приводит к ухудшению кадрового состава государственных и муниципальных служащих.

Таким образом, сегодня принцип профессионализма действующих чиновников на государственной службе федерального и регионального уровней представляется достаточно нестабильным, уязвимым, сильно зависящим от сложившихся обстоятельств в сфере государственной и муниципальной службы и комплекса качеств соответствующих категорий служащих. В этом отношении необходимо помнить, что государственный служащий – это лицо государства и народа, залог успешного функционирования государства.

В то же время исследования социологов свидетельствуют, что в наибольшей степени неэтичному поведению государственных служащих способствуют, по их собственному мнению, факторы недостаточной правовой организованности пространства деятельности государственной службы (что можно охарактеризовать как системный недостаток государственной власти) и общее падение нравственности в обществе (что является уже системным недостатком социальной среды, общества в его конкретно-историческом состоянии). Данное положение подтверждает вывод о том, что государственная служба по своему характеру и назначению является связующим звеном между государством и гражданским обществом.

Необходимо обратить особое внимание на работу А. В. Облонского [6], в которой затрагивается вся сумма проблем и вопросов, поднимаемых другими авторами. А. В. Облонский – доктор юридических наук, профессор московского НИУ «Высшая школа экономики» – известен как автор, проанализировавший различные теоретические модели бюрократии и процесс формирования новой концепции – «постбюрократического государства» [6, с. 178]. В своей статье А. В. Облонский поднимает проблему этико-правового регулирования поведения государственных гражданских служащих, отчасти затронутую им в предыдущих исследованиях, но в указанной работе предметом его интереса становится профессиональная (у автора «административная») этика госслужащих и, в частности, функция этических кодексов как «моральных навигаторов» в современной системе госслужбы.

А. В. Облонский определяет этический компонент как «один из центральных в создании новой модели», а усиленное внимание к проблематике административной этики – «одним из ведущих векторов реформирования». Недостатки развития профессиональной этики госслужащих в России и недостаточное внимание к этическим кодексам данный исследователь связывает как с историческим прошлым нашего государства, так и со сложностями современной жизни.

Дополнительную сложность в состоянии профессиональной этики госслужащих вносит тенденция «технологического и методологического» сближения их деятельности с коммерческими структурами, ставящими чуть ли не знак равенства между госслужащими и менеджерами частных компаний, в результате чего снижается понимание социальной значимости деятельности чиновников, их морального долга. Следствием данной ситуации становится падение доверия граждан к госслужащим и общее снижение авторитета власти.

По убеждению А. В. Облонского, «эффективность этических кодексов должна быть обеспечена сочетанием единых для всех норм и учётом специфики должностей разного уровня и разных сфер деятельности» [7, с. 16]. Воздействие этических кодексов должно идти по двум основным направлениям, которые определены С. Ю. Дроздовой. Первое направление – это «работа по противодействию коррупции, предотвращению конфликта интересов и моральное регулирование поведения чиновников» [8, с. 147]. Общее убеждение в необходимости нормативно-правового закрепления всех норм поведения чиновников автор названной работы принимает с осторожностью. Исследователь считает, что сказанное, прежде всего, связано с проблемой адаптации «моральных норм» применительно к профессиональной деятельности, так как то, что кажется идеальным в частной жизни, может оказаться недостатком в работе. Второе направление – это «необходимость создания механизма контроля за соблюдением этического кодекса и моральных требований, изложенных в нём» [8, с. 147].

Полагаем, что необходимо говорить и о практической пригодности требований, изложенных в этическом кодексе, потому что требования этического кодекса должны быть даны не только в виде общих формулировок, имеющих дело с абстрактно изложенным положением дел, но и в виде комментариев к ним, разборов возможных ситуаций, рекомендаций по вариантам действий или вариантам разрешения конфликта.

Таким образом, кодексы этики «задают служащим ролевую модель поведения, но не более, уровень их влияния во многом зависит от готовности управленцев разного уровня опираться на эти кодексы и убежденности в значимости этической составляющей профессиональной деятельности» [9, с. 390].

В статье И. Левакина, доктора юридических наук, профессора РАНХиГС, и Д. Трифионовой «проблема профессиональной этики, развития этического кодекса рассматривается с точки зрения борьбы с коррупцией, но также значительное внимание уделяется проблеме соотношения права и морали, возможности юридизировать нормы и принципы социальных норм, а также проблематичности наказания за нарушение морально-этических норм» [10, с. 71]. Дальнейшее развитие профессиональной этики госслужащих И. Левакин и его соавтор связывают с «последовательным повышением правовой культуры» не только госслужащих, но и населения, «введением действительного контроля за взаимоотношениями между государственными служащими, бизнесом и политиками», а также с выполнением целого комплекса мер, ведущего к реальному использованию инструмента этического кодекса госслужащих. Близок к подходу И. Левакина и Д. Трифионовой кандидат исторических наук, доцент Международного института рынка П. Семашенков, который рассматривает взаимосвязанность борьбы с коррупцией и развитием профессиональной этики госслужащих, указывая при этом на противоречия, свойственные «модели «этичного российского чиновника» [11, с. 67].

Подводя итоги анализа государственной гражданской службы как профессиональной служебной деятельности, можно отметить, что профессиональная этика государственного гражданского служащего напрямую связана с работой по развитию общей правовой и этической культуры россиян, в результате которой должны сложиться общепризнанные этико-культурные нормы и станет возможным общественный контроль за соблюдением чиновниками требований их профессиональной этики. Реальное же функционирование этических кодексов во многом зависит от их практической применимости, от возможности адаптации абстрактных положений к конкретным ситуациям, возникающим в деятельности госслужащих.

Библиографический список

1. Охотский, Е. В. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / Е. В. Охотский [и др.]; под общ. ред. Е. В. Охотского, В. Г. Игнатова. – Ростов-на-Дону: Феникс, 1998. – 640 с.
2. Колесников, А. В., Комментарий к Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (постатейный): учеб. пособие / А. В. Колесников, А. О. Макаров, И. Н. Осипова. – Саратов: Изд-во Ай Пи Эр Медиа, 2016. – 268 с. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27919965> (дата обращения: 17.05.2017).
3. Кирьянов, А. Ю. Реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих / А. Ю. Кирьянов // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. VII Междунар. науч.-практ. конф. – Новосибирск: СибАК, 2011. – URL: <https://sibac.info/conf/law/vii/26337> (дата обращения: 17.05.2017).
4. Бережкова, Н. Ф. Современные этические требования к сотрудникам полиции России / Н. Ф. Бережкова // Административное право и процесс. – 2013. – № 3. – С. 61–67.
5. Кибанов, А. Я. Этика деловых отношений: учебник. / А. Я. Кибанов, Д. К. Захаров, В. Г. Коновалова. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Инфра-М, 2013. – 328 с.
6. Облонский, А. В. Кризис бюрократического государства. Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии / А. В. Облонский – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 286 с.
7. Облонский, А. В. Этика и ответственность в публичной службе / А. В. Облонский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015. – № 1. – С. 16–21.
8. Дроздова, С. Ю. Профессиональная этика и проблема функционирования этических кодексов в современной госслужбе / С. Ю. Дроздова // Институциональная модернизация регионов: экономические, социальные и управленческие вызовы: мат-лы VII Всерос. науч.-практ. конф. / Чебоксарский филиал ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», Администрация Главы Чувашской Республики. Чебоксары, 2016. – С. 147–152.
9. Малышкина, Н. А. Социальная ответственность власти и ценности гражданского общества в современной России / Н. А. Малышкина // Конституция Российской Федерации – правовая основа устойчивого развития законодательства и российской государственности: сб. мат-лов Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 20-летию принятия Конституции Российской Федерации и Дню юриста (3–4 декабря 2013 г.). – Чебоксары: ЧКИ РУК, 2014. – С. 390–395.
10. Левакин, И. Этический кодекс в интересах развития службы / И. Левакин, Д. Трифионова // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 71–74.
11. Семашенков, П. Инволюция критериев административной морали / П. Семашенков // Государственная служба. – 2015. – № 2. – С. 67–70.