



Г.А. Прокопович

ЭТИКА И ЭТИКЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Учебное пособие

Санкт-Петербург
2020



УДК 339.543
ББК 87.75я73
П80

Главный редактор: *Т.С. Кулакова*
Техническая подготовка: *В.Ю. Антипова*
Дизайн обложки: *В.С. Кулаков*

Учебное пособие разработано доктором юридических наук, профессором кафедры теории государства и права им. Г.В. Мальцева Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ветераном таможенной службы Г.А. Прокопович

П80 Прокопович Г.А.

Этика и этикет государственных и муниципальных служащих: учебное пособие / Г.А. Прокопович. – СПб.: ИЦ «Интермедия», 2020. – 120 с. : илл.

Предлагаемое учебное пособие соответствует учебной программе, а также государственному образовательному стандарту по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», «Таможенное дело». Учебное пособие написано не «сухим» научным языком, а вполне доступным каждому, кто изучает вопросы управления. Сложные для восприятия темы проиллюстрированы примерами, рисунками, таблицами и графическими изображениями. Автором были соблюдены все необходимые правила написания учебного пособия, чтобы информация была максимально ёмкой и соответствовала современному состоянию политики государства в сфере управления, а само пособие – полезным.

Учебное пособие «Этика и этикет государственных и муниципальных служащих» рассматривает процесс управления, строго основываясь на международных конвенциях и законодательстве Российской Федерации, состоит из 3 глав, отличается единством подхода к проблематике процессов управления, изложением материала логически взаимосвязано и последовательно.

Рекомендовано для студентов высших учебных заведений, обучающихся по направлению подготовки (специальности) «Государственное и муниципальное управление», «Таможенное дело».

ISBN 978-5-4383-0208-7

УДК 339.543
ББК 87.75я73

Учебное издание

Прокопович Галина Алексеевна

ЭТИКА И ЭТИКЕТ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Подписано в печать 23.03.2020. Формат 60×88 1/16. Печать цифровая.

Усл. печ. л. 4,89. Тираж 500 экз. Заказ №

ООО «Издательский центр “Интермедия”». Адрес: 198334, Санкт-Петербург, ул. Партизана Германа, 41-218. Отпечатано с готового оригинал-макета в ООО «Арт-экспресс».

Адрес: 199155, СПб., В.О., ул. Уральская, д. 17.

ISBN 978-5-4383-0208-7	© ООО «Издательский центр «Интермедия», 2020 © Г.А. Прокопович, 2020
------------------------	---

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ И ЕЁ СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ	7
§ 1. Основные этапы становления законодательства о государственной и муниципальной службе	7
§ 2. Публично-правовой статус государственных и муниципальных служащих	14
§ 3. Профессионализм как основа деятельности государственных и муниципальных служащих	24
§ 4. Профессионализация государственной и муниципальной службы	33
ГЛАВА 2. СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА И СЛУЖЕБНЫЙ ЭТИКЕТ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ	41
§ 1. Построение модели оценки государственного и муниципального служащего	41
§ 2. Этика и этикет государственных служащих	49
§ 3. Этика и этикет муниципального служащего. Формирование корпоративной культуры служащих муниципального образования	59
ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПРОХОЖДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ	69
§ 1. Государственная служба в таможенных органах	69
§ 2. Прохождение службы в таможенных органах. Общеслужебные права, обязанности и правоограничения сотрудников таможенных органов	75
§ 3. Ответственность таможенных органов и их должностных лиц	84
§ 4. Этика и этикет сотрудников таможенных органов	89
БИБЛИОГРАФИЯ	100
ПРИЛОЖЕНИЯ	104

ГЛАВА 1. СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В РОССИИ И ЕЁ СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

§ 1. Основные этапы становления законодательства о государственной и муниципальной службе

В России уже много веков существуют традиции развития государственного и местного управления, в том числе и в сфере этики и этикета. Есть традиции негативные, которые были, например, описаны в «Дневнике писателя» Ф.М. Достоевского: «Всякий знает, что такое чиновник русский, из тех особенно, которые ежедневно имеют дело с публикою: это нечто сердитое и раздражённое, и если не высказывается иной раз раздражения видимо, то затаённое угадывается по физиономии. Это нечто высокомерное и гордое, как Юпитер. Особенно это наблюдается в самой мелкой букашке, вот из тех, которые сидят и дают публике справки, принимают от вас деньги и выдают билеты и проч. Посмотрите на него, вот он занят делом, «при деле»: публика толпится, составил хвост... И вот он на вас не обращает никакого внимания... вы говорите – он вас не слушает, он обернул голову и разговаривает с сзади сидящим чиновником, он взял бумагу и с чем-то справляется... Грубость, невнимательность, пренебрежение, враждебность к публике, потому только, что она публика, и главное – мелочное – юпитерство. Ему непременно нужно выказать вам, что вы от него зависите... Ему нужно кому-то отомстить за какую-то обиду, отомстить вам за свое ничтожество»¹.

Но есть традиции и позитивные, предполагающие, что в силу специфики деятельности государственных и муниципальных служащих, им придётся общаться с людьми разных национальностей, с коллегами из различных национально-административных и территориально-административных образований Российской Федерации, а потому важно знать этнокультурные особенности делового этикета отдельных регионов и уметь этим знанием пользоваться. Надо всегда помнить, что национальные традиции отражаются в этикете служебного поведения и общения, являясь одним из важных показателей управленческой культуры в многонациональной России.

Традиции складываются исторически, передаваясь в виде совокупности культурного и социального наследия, опыта. Мы будем исследовать традиции в государственном и муниципальном управлении, которое в истории страны играло самостоятельную, а иногда и решающую роль.

¹ Соколов В. Нравственность времён социальной катастрофы // Российская провинция. 1994, № 5.

Начнём с рассмотрения понятия государственной службы. Оно стало складываться в эпоху просвещённого абсолютизма в XVIII веке. В царской России на государственной службе состояли не только собственно государственные служащие, но и лица, занимающие некоторые выборные должности по земскому и городскому самоуправлению, а также в дворянских сословных организациях. До Октябрьской революции 1917 г. в основе правового регулирования государственной службы лежала «Табель о рангах» от 24 января 1722 г., введённая Петром I. В ней все гражданские и военные должности разделялись на 14 классов и чинов.

Класс	Воинские чины	Государственные чины	Дворянские чины
1	Генерал-фельдмаршал	Генерал-полковник	Генерал-полковник
2	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
3	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
4	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
5	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
6	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
7	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
8	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
9	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
10	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
11	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
12	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
13	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник
14	Генерал-полковник	Генерал-полковник	Генерал-полковник

Рис. 1.1. «Табель о рангах всех чинов - воинских, статских и придворных, которые в котором классе чины; и которые в одном классе, те имеют по старшинству времени вступления в чин между собою, однако же воинские выше протчих, хотя б и старее кто в том классе пожалован был»

При поступлении на государственную службу подробно регламентировался порядок прохождения по иерархической лестнице чинов.

Государственная служба в допетровский период не имела чётких правовых основ, а каждый служащий рассматривался как личный слуга государя. Петровским преобразованиям был необходим хорошо организованный, профессиональный, структурированный государственный аппарат, но создать его можно было только на прочной правовой основе. Отметим, что одним из итогов реформ Петра I было чёткое разграничение отраслей государственного управления. Административные преобразования повлекли за собой создание гражданской государственной службы и отделение её от военной и придворной службы. Сама государственная служба стала объектом социальной отрасли государственного управления.

19 июня 1719 г. Петром I был принят специальный Указ «О присяге на верность службе», который предписывал привести к присяге чиновников Сената и коллегий, губернаторов, воевод и других «управителей и служителей». Затем назрела необходимость в разработке закона о государственной службе,

и в связи с этим, была создана специальная комиссия по изучению законодательства Пруссии, Дании и Швеции. По результатам работы комиссии в 1722 г. и была подготовлена «Табель о рангах всех чинов - воинских, статских и придворных», которая закрепила деление государственной службы на три вида: воинскую службу (наиболее престижная), статскую и придворную (носила закрытый, привилегированный характер).

Становление государственной службы в России и формирование кадрового состава чиновников государственных органов и учреждений сопровождалось выработкой принципов подбора и расстановки государственных служащих, устанавливающих важнейшие качества, присущие чиновникам. Так, Генеральный Регламент Петра I от 28 февраля 1720 г. обязывал президентов и вице-президентов коллегий постоянно заботиться о том, чтобы канцелярии и конторы принимали на штатные должности лиц, основательно знающих поручаемое им дело. Профессионализму и специальной подготовленности чиновников постоянно придавалось важное значение.

При преемниках Петра I произошло ослабление обязательного характера государственной службы:

- с 1725 г. при Екатерине I дворянам стали предоставляться продолжительные отпуска;

- в 1736 г. указом Анны Иоанновны срок службы дворян был ограничен двадцатью пятью годами, при этом возраст прохождения службы устанавливался с 20 до 45 лет;

- Петр III своим манифестом от 18 февраля 1762 г. «О даровании вольности и свободы всему российскому дворянству» отменил обязательную гражданскую и военную службу, при этом дворяне освобождались от всех видов телесных наказаний;

- жалованная «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства» Екатерины II (1785 г.) дала право дворянам объединяться в губернские дворянские собрания. Глава такого собрания получал чин 5-го или 4-го класса.

В 1802 г. были образованы министерства. Их образование закрепило переход от коллегиальных органов управления к единоначальным. Всем противникам министерств были предложены посты министров, а потому волна возмущения и недовольства реформой стихла. Но возникла новая проблема - повышение профессионального уровня чиновников. И в 1809 г. по инициативе М.М. Сперанского Александр I подписывает Указ «О правилах производства в чины коллежского асессора и статского советника по гражданской службе».

Февральская революция 1917 г. не отразилась на положении чиновничества. Временное правительство в августе–сентябре 1917 г. подготовило проект постановления «Об отмене гражданских чинов, орденов и других знаков отличия», однако утвердить его не успело. Конец русской государственной службе был положен декретом Советской власти от 12 ноября 1917 г.

«Об уничтожении сословий и гражданских чинов», и это несмотря на то, что служба просуществовала почти два столетия и имела прочную правовую базу. Декрет установил, что «всякое... наименования гражданских чинов (тайные, статские и прочие советники) уничтожаются и устанавливается одно общее для всего населения России наименование - гражданин Российской республики»².

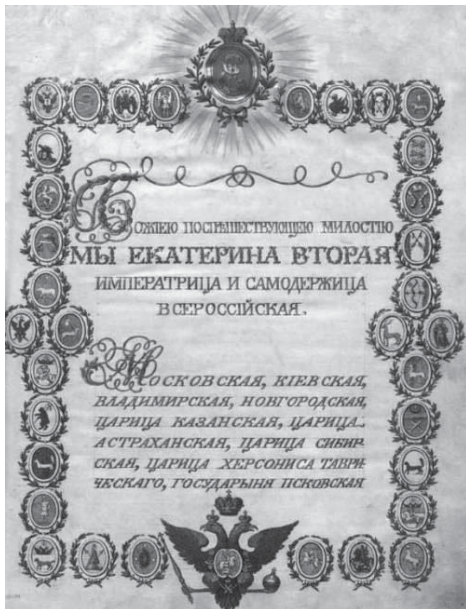


Рис. 1.2. «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства»

Традиционно советская государственная служба рассматривалась как особый вид государственной деятельности, осуществляемой на профессиональной основе работниками государственных органов в целях выполнения задач и функций государства и оплачиваемая им.

Исходя из указанного определения, мы можем выделить: 1) задачи и функции государства, которые оно выполняет в лице государственных органов и служащих, 2) трудовую деятельность по осуществлению данных функций и решению конкретных задач.

Стоит отметить, что в СССР гражданские служащие, в отличие от военнослужащих и служащих ряда правоохранительных органов, особого ад-

² Понятие государственной службы в РФ // https://vuzlit.ru/1317916/ponyatie_gosudarstvennoy_sluzhby (дата обращения 23.12.2019).

министративно-правового статуса не имели, а пользовались единым статусом, наравне со всеми другими работниками и служащими. Муниципальной службы по известным причинам политического свойства в то время быть не могло, а потому не было ни муниципальных служащих, ни соответствующего статуса, а функции государственного управления на местном уровне в то время выполняли работники органов советской власти, деятельность которых регулировалась нормами трудового законодательства.

История государственной службы в Российской Федерации в постсоветский период насчитывает пять этапов.

Первый этап датируется 1991–1996 гг.: отказ от советской (партийно-номенклатурной) системы государственной службы, а также создание новых кадровых служб и учебно-научных (обеспечивающих подготовку, переподготовку и повышение квалификации государственных служащих) учреждений. Были созданы: Главное управление по подготовке кадров для государственной службы при Правительстве РФ (Росглавкадры), РАГС - Академия государственной службы при Президенте РФ (вместо Академии общественных наук при ЦК КПСС), появились первые институты и факультеты университетов, в которых начали готовить студентов по специальности «Государственное и муниципальное управление». Была заложена нормативно-правовая база государственной службы Российской Федерации (в первую очередь, был принят Федеральный Закон от 31.07.1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации»).

Второй этап продлился с начала 1997 г. до осени 1999 г. и характеризовался активизацией усилий по административной реформе, предпринятой в рамках Администрации Президента РФ. Этап завершился подготовкой Концепции административной реформы (основные положения которой были озвучены в Послании Президента Ельцина Б.Н. Федеральному Собранию весной 1998 г.). Одним из разделов Концепции административной реформы был раздел, посвящённый государственной службе. Именно в нём были впервые проанализированы системные недостатки существующей государственной службы и указаны пути их исправления. Главной целью было превращение государственной службы Российской Федерации в профессиональную государственную службу гражданского общества.

Третий этап продлился с зимы 1999 г. до весны 2000 г. и знаменателен разработкой Концепции реформы государственного управления Российской Федерации в Центре Стратегических Разработок («Центр Г. Грефа») в качестве составной части предвыборной программы В.В. Путина, как кандидата в Президенты РФ. Частью этой Концепции стало Техническое задание (т.е. технический текст, включающий в себя предлагаемый план мероприятий и очерёдность их выполнения) по разделу «Государственная служба». На этом этапе впервые был изучен вариант развития государственной службы с отсутствием преобразований («стихийное развитие без реформ») и показаны негативные последствия такого развития событий, были рассмотрены раз-

личные варианты перехода к профессиональной государственной службе гражданского общества, и был выделен приоритетный вариант возможной реформы (кадровые преобразования с акцентом на развитие образовательных программ для государственных служащих).

Четвертый этап продлился с ноября 2000 г. по май 2003 г. Начался он с поручения Президента РФ В.В. Путина подготовить до 1 мая 2001 г. Концепцию реформирования государственной службы Российской Федерации, создать рабочие группы по подготовке Концепции и утвердить план мероприятий в Правительстве РФ, Совете Безопасности РФ, военных структурах. Объединённая рабочая группа создавалась под эгидой Администрации Президента РФ. Структура Концепции и подготовка самого текста должны быть утверждены. Новым был перенос акцентов на реформирование функциональных аспектов государственной службы и материального стимулирования и обеспечения, при одновременном сохранении комплекса образовательных мероприятий. Это означало расширение и углубление замысла реформы.

Пятый этап начался в мае 2003 г. и продолжается до настоящего времени. В рамках этого этапа стремительно развивается правовое регулирование института государственной службы в России, о чём свидетельствует обновление российского законодательства в части принятия законов № 58-ФЗ от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации» и № 79-ФЗ от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Следует отметить, что одно лишь изменение законодательства не может улучшить ни саму деятельность по осуществлению функций государственного управления, ни самих государственных служащих. Законы не в силах изменить нравственный облик российского государственного служащего и его профессиональные качества. Президент РФ в своём Послании Федеральному Собранию РФ 16 мая 2003 г. отметил: «Наша бюрократия и сегодня обладает огромными полномочиями. Но находящееся в ее руках количество полномочий по-прежнему не соответствует качеству власти. Должен подчеркнуть, что такая власть в значительной степени имеет своим источником не что иное, как избыточные функции госорганов. При этом, несмотря на огромное число чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»⁴.

Если же рассматривать становление муниципальной службы, то в той или иной степени самоуправление в России существовало на всём протяжении её истории.

В XVII веке местное управление бюрократизируется: устанавливается система приказно-воеводского управления на местах. Воевода, назначаемый

⁴ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ от 16 мая 2003 г. О положении в стране // <https://base.garant.ru/185855/> (дата обращения 23.12.2019).

центральной властью, первоначально осуществлял контроль за губными и земскими органами, не вмешиваясь в сферу их деятельности.

Считается, что развитию местного самоуправления в дореволюционной России способствовали земская (1864 г.) и городская (1870 г.) реформы Александра II, которые преследовали цель осуществить децентрализацию управления и развить начала местного самоуправления в России. Известный дореволюционный юрист и социолог М.М. Ковалевский полагал, что эти реформы, включая и судебную, явились поворотным пунктом во внутреннем развитии России, ибо они внесли те ограничения, которым бюрократия вынуждена была подчиниться. В губерниях и уездах создавались земские органы: выборные земские собрания (губернские, уездные) и избираемые ими соответствующие земские управы⁵.

При Александре III были пересмотрены и Положение о земских учреждениях (1890 г.) и Городовое положение (1892 г.). В результате в земстве было увеличено значение сословного начала (усилена роль дворянства, крестьяне лишались права избирать гласных, последние назначались губернатором из числа избранных крестьянами кандидатов). Органы самоуправления попадали под контроль правительственных чиновников не только с точки зрения законности своей деятельности, но и с точки зрения целесообразности тех или иных действий по осуществлению своих функций.

После революции 1917 г. система местного самоуправления была в основном разрушена, а традиция самоуправления прервана, что создало значительные сложности при её возрождении в настоящее время. Период советской власти, с точки зрения развития института местного самоуправления, был периодом застоя.

Подводя итог сказанному, отметим, что в истории России имеется хоть и небогатый, но всё же опыт самоуправления. Другое дело, что этот опыт всегда находился под строгим контролем государственной власти.

Современный этап развития муниципальной службы в России начался с принятия Конституции 1993 г., которая установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Но вместе с тем, в современных реалиях институты местного управления во многом интегрировались в государственный управленческий механизм и претерпели серьёзные изменения. В результате этих изменений местные органы власти всё более включаются в единый общеправленческий механизм социума.

Итак, исследовав этапы становления государственной и муниципальной службы, можно сделать вывод о том, что процесс этот ещё не закончен. Из истории России мы знаем, что она всегда была сильно централизованным государством, в котором публичная власть представляла собой и муници-

⁵ История развития местного самоуправления в России // <https://poisk-ru.ru/s31802t18.html> (дата обращения 23.12.2019).

пальную, и государственную власть. Однако, говоря о государственной власти, отметим её большую значимость, выражающуюся в нежелании сдавать своих позиций перед муниципальной властью, передавая ей часть своих функций. Более того, государственная власть никогда не оставляла попыток распространить своё влияние на сферу муниципальной власти. Такая ситуация привела к тому, что территориальная организация местной власти практически на всех этапах истории зависела от власти центральной.

§ 2. Публично-правовой статус государственных и муниципальных служащих

Конституция Российской Федерации в части 4 статьи 32 одной из важнейших форм участия граждан в управлении делами государства и общества определила государственную службу. При этом местное самоуправление, согласно ст. 12 Конституции РФ, выведено за пределы органов государственной власти и по действующему российскому законодательству обеспечивается институтом муниципальной службы. А это значит, что властные полномочия и управленческие функции публичной службы обеспечиваются кадровым составом государственных и муниципальных служащих, осуществляющих свою деятельность на профессиональной основе. И та, и другая служба имеют много общего, но и особенного.

Осуществляемое в настоящее время в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом от 27.05.2003 № 58-ФЗ (ред. от 23.05.2016) «О системе государственной службы Российской Федерации»⁶ реформирование предусматривает определение правовых и организационных основ системы государственной службы Российской Федерации, в том числе системы управления государственной службой Российской Федерации. Результатом реформирования должно стать кардинальное обновление федерального законодательства не только в сфере государственной службы, что неминуемо повлечёт за собой пересмотр многих положений законодательства субъектов Российской Федерации, а также приведение в соответствие иных нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных.

Реформирование государственной службы повлечёт за собой внесение изменений и в законодательство о муниципальной службе. В этой связи чрезвычайно важен вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения государственной службы и муниципальной службы. При этом имеются в виду государственная гражданская служба и муниципальная служба, которая также является разновидностью гражданской публичной службы. Рассмотрение природы и особенностей правового обеспечения государственной и муниципальной службы предполагает выявление общего и особенного

⁶ «Собрание законодательства РФ», 02.06.2003, № 22, ст. 2063.

в правовом статусе государственных гражданских и муниципальных служащих.

Чтобы более глубоко разобраться в вопросах служебной этики и служебного этикета государственных и муниципальных служащих, для начала надо рассмотреть вопрос о единстве природы и особенностях правового обеспечения их статуса. При этом следует особо подчеркнуть то, что единство природы муниципальной службы рассматривается в соотношении не со всей государственной службой, а лишь только с одним её видом - гражданской службой. Совершенно очевидно, что нет единства военной и муниципальной службы, как нет единства между природой и правовым обеспечением муниципальной службы и публичной службой всех её видов. Такой же взгляд распространяется и на единство публично-правовой природы статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.

Действующее российское законодательство вполне определённо устанавливает организационно-правовые формы, в которых фактически осуществляются государственная гражданская и муниципальная службы, и, соответственно, ограничивает круг лиц, которые обладают статусом государственных гражданских и муниципальных служащих.

Организационно-правовой формой осуществления государственной гражданской службы являются органы государственной власти Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, – лица, имеющие статус федеральных гражданских служащих, либо органы государственной власти субъектов Российской Федерации и иные государственные органы, образуемые в соответствии с конституциями (уставами) и региональными законами, – лица, получающие статус гражданских служащих соответствующего субъекта Российской Федерации.

Организационно-правовой формой муниципальной службы являются органы местного самоуправления или муниципальные органы - лица со статусом муниципальных служащих. Исходя из этого, можно вывести общий существенный признак, объединяющий правовое положение государственных гражданских и муниципальных служащих. Им выступает форма публичной власти, содержательно обрамляющая социально-правовое единство властных полномочий соответствующих органов публичной власти.

Отличия появляются не только из территориального масштаба, но и из самой сферы властно-управленческой деятельности, обеспечиваемой институтами государственной либо муниципальной службы, из функциональной специфики, особенностей компетенции и полномочий государственных органов либо органов местного самоуправления. Отличия во многом обусловлены правовой доктриной, господствующей при создании законодательной базы и осуществлении нормотворчества в данной сфере общественных отношений. Следовательно, далее логично будет обобщить конституционные основы статуса государственных гражданских и муниципальных служащих.