***Лекция 4***

***Тема «Безопасность, условия и дисциплина труда персонала»***

***4.1 Служебная дисциплина на муниципальной службе***

***4.2 Служебная дисциплина на государственной гражданской службе***

***4.3 Государственная гражданская служба как наука о государственно-административном управлении***

***4.1 Служебная дисциплина на муниципальной службе***

Служебная дисциплина муниципальных служащих зависит от правовой регламентации отношений в сфере муниципальной службы. Под муниципальной службой понимается «профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта)» [1, ч. 1 ст. 2]. На муниципальных служащих распространяется действие трудового законодательства с особенностями, предусмотренными Федеральным законом от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Также служебная дисциплина муниципального служащего может определяться коллективным договором, соглашением, иным локальным нормативно правовым актом, в которых содержатся нормы права, с особенностями, установленными федеральным, региональным законодательством.

Заключая трудовой договор (контракт), муниципальный служащий должен обратить внимание на раздел «Должностные обязанности», поскольку именно этот раз- дел отражает фактически возлагаемую работу и ее детальное описание, а также требования к уровню выполнения обязанностей по своевременному и качественному выполнению заданий, распоряжений и указаний вышестоящих в порядке подчиненности руководителей; обязанности по соблюдению техники безопасности, правил внутреннего трудового распорядка, правил пожарной безопасности. Более того, муниципальный служащий обязан предпринимать меры по урегулированию конфликта интересов. Трудовой договор (контракт) может не предусматривать данного положения, однако отсутствие такового содержания не освобождает от выполнения конкретно регламентированных статьей 14.1 *Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ»* действий, поскольку это предусмотрено вышестоящим нормативно правовым актом – Федеральным законом.

Нередко муниципальные служащие имеют доступ к сведениям, составляющим государственную тайну. Поэтому целесообразно включать в трудовой договор пункт об ответственности за разглашение сведений, составляющих государственную тайну, а также о запрете на дачу интервью, проведение встреч и переговоров, касающихся деятельности Работодателя (нанимателя) без разрешения руководства.

Анализируя предусмотренные действующим законодательством РФ, субъектов РФ положений, можно выделить следующие обязанности муниципального служащего, характеризующих содержание служебной дисциплины:

1) добросовестное исполнение возложенных трудовых (должностных) обязанностей, определяемых трудовым договором (контрактом), должностной инструкцией;

2) знание и соблюдение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, других нормативно правовых актов России, законов субъектов России, устава муниципального образования и иных муниципальных правовых актов с целью обеспечения их исполнения, включая установленных Работодателем Правил внутреннего трудового распорядка, производственную и финансовую дисциплину;

3) соблюдение при исполнении должностных обязанностей прав и законных интересов граждан и организаций;

4) бережное отношение к имуществу Работодателя;

5) незамедлительное уведомление работодателя о возникновении ситуации, представляющей угрозу жизни и здоровью людей, сохранности имущества работодателя;

6) не разглашение сведений, составляющие государственную и иную, охраняемую федеральными законами тайну, а также сведений, ставших Работнику известными, в связи с исполнением должностных обязанностей, в том числе сведений, касающихся частной жизни и здоровья граждан или затрагивающих их честь и достоинство;

7) представление в установленном порядке предусмотренных законодательством РФ сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

8) поддержание уровня квалификации, необходимого для надлежащего исполнения должностных обязанностей;

9) сообщение представителю нанимателя (работодателю) о выходе из гражданства РФ в день выхода из гражданства РФ или о приобретении гражданства ино странного государства в день приобретения гражданства иностранного государства;

1. своевременное уведомление работодателя о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принятие меры по предотвра щению подобного конфликта.

Не только широкий перечень обязанностей определяет служебную дисциплину муниципального служащего. Существуют запреты, связанные с муниципальной службой. Так, статья 6 Закона Республики Хакасия от 06.07.2007 № 39-ЗРХ исключает назначение на должность главы местной администрации по контракту в случае близкого родства или свойства с главой муниципального образования. В целом, законы субъектов РФ дублируют положения статьи 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» о запретах, связанных с муниципальной службой.

Утвержденный Президиумом Верховного Суда РФ 30 июля 2014 года *«Обзор практики по рассмотрению в 2012-2013 годах дел по спорам, связанных с привлечением государственных и муниципальных служащих к дисциплинарной ответственности за совершение коррупционных проступков»* в качестве основных причин применения дисциплинарных взысканий к муниципальным служащим относит: осуществление предпринимательской деятельности; непринятие мер по предотвращению и (или) урегулировании конфликта интересов; непредставление сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, в том числе своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений. Из указанного Обзора практики следует вывод о причине применения дисциплинарных взысканий к муниципальным служащим – нарушение служебной дисциплины. Данное обстоятельство свидетельствует об актуальности и значимости правового регулирования служебной дисциплины муниципальных служащих РФ. А также позволяет сделать вывод о важных составляющих элементах служебной дисциплины муниципальных служащих – нарушение предусмотренных Федеральным законом, законом субъекта РФ, трудовым договором (контрактом) запретов, связанных с муниципальной службой. Таким образом, теоретический базис служебной дисциплины муниципальных служащих состоит из упорядоченных законодателем обязанностей и запретов, связанных с муниципальной службой. Муниципальные образования уполномочены уточнять в рамках действующего законодательства трудовые (должностные) обязанности муниципального служащего в зависимости от специфики субъекта России и должности. На работников распространяются действие общего трудового законодательства, формирующего служебную дисциплину. Такие аспекты, как понятие рабочего времени, нормальная продолжительность рабочего времени, права и обязанности работника, меры дисциплинарных взысканий за допущенные нарушения сотрудником предусмотрены Трудовым кодексом Российской Федерации.

Однако, Федеральный закон от 02.03.2007

№ 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ» уточняет и дополняет нормы трудового права. Также обязательно применяются положения рекомендательного характера Постановления Пленума Верховного суда РФ. Например, в случае применения мер дисциплинарных взысканий указывается факт совершения проступка; вина муниципального служащего; причины и условия, способствовавшие совершению проступка; мотивы его совершения; характер и размер вреда, причиненного в результате совершения дисциплинарного проступка.

Исходя из вышеизложенного, представляется целесообразным включать в трудовой договор (контракт) при поступлении на муниципальную службу все предусмотренные законодателем обязанности и запреты, связанные с муниципальной службой, а также точечно описывать конкретные должностные обязанности муниципального служащего с целью недопущения нарушения служебной дисциплины на муниципальной службе.

Источник: file:///C:/Users/Anysimova\_NA/Downloads/sluzhebnaya-distsiplina-na-munitsipalnoy-sluzhbe-voprosy-teorii-i-praktiki.pdf

***4.2 Служебная дисциплина на государственной гражданской службе***

Важную роль в обеспечении эффективности государственной службы играет служебная дисциплина. В соответствии с Законом о гражданской службе служебная дисциплина на гражданской службе — это обязательное для гражданских служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, установленных в соответствии с данным Законом, другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, нормативными актами государственного органа и со служебным контрактом.

Служебный распорядок государственного органа определяется нормативным актом государственного органа, peгламентирующим режим службы (работы) и время отдыха. Служебный распорядок государственного органа утверждается представителем нанимателя с учетом мнения выборного профсоюзного органа данного государственного органа.

Таким образом, служебная дисциплина на гражданской службе существует в диалектическом единстве ее объективной и субъективной сторон. Объективная сторона находит свое выражение в правовых нормах, правилах дисциплины, закрепляющих требования, предъявляемые к гражданским служащим, и порядок их выполнения. Эти нормы и правила составляют содержание служебной дисциплины. Субъективная же ее сторона проявляется в фактическом соблюдении гражданскими служащими установленных требований.

Законом о гражданской службе предусмотрены правовые средства укрепления служебной дисциплины. К ним относятся:

* поощрения и награждения за гражданскую службу;
* дисциплинарные взыскания.

В работе по укреплению служебной дисциплины важную роль играет применение поощрений. В юридической литературе поощрение определяется как форма отличия государственных служащих за успешную службу. В соответствии с Законом о гражданской службе за безупречную и эффективную гражданскую службу применяются следующие виды поощрения и награждения:

1) объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения;

2) награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка;

3) иные виды поощрения и награждения государственного органа;

4) выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет;

5) поощрение Правительства РФ;

6) поощрение Президента РФ;

7) присвоение почетных званий РФ;

8) награждение знаками отличия РФ;

9) награждение орденами и медалями РФ.

Решения о поощрении или награждении в соответствии с п. 1—4 оформляются правовым актом государственного органа, а в соответствии с п. 5—9 — нормативными правовыми актами РФ. Соответствующая запись о поощрении или награждении вносится в трудовую книжку и личное дело гражданского служащего.

Законами и иными нормативными правовыми актами субъекта РФ устанавливаются только порядок и условия выплаты единовременного поощрения государственным гражданским служащим субъекта РФ с учетом положений федерального законодательства.

Среди мер укрепления служебной дисциплины важную роль также играет применение дисциплинарных взысканий. Согласно Закону о гражданской службе дисциплинарные взыскания применяются за совершение дисциплинарного проступка, т.е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей. Представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания:

1) замечание:

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии;

4) освобождение от замещаемой должности гражданской службы;

5) увольнение с гражданской службы но основаниям, установленным подп. "а" — "г" п. 3, п. 5 и 6 ч. 1 ст. 37 Закона о гражданской службе. К таким основаниям относятся:

* прогул (отсутствия на служебном месте без уважительных причин более четырех часов подряд в течение служебного дня);
* появление па службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения;
* разглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну, и служебной информации, ставших известными гражданскому служащему в связи с исполнением им должностных обязанностей;
* совершение по месту службы хищения (в том числе мелкого) чужого имущества, растраты, умышленного уничтожения или повреждения такого имущества, установленных вступившим в законную сил}' приговором суда или постановлением органа, уполномоченного рассматривать дела об административных правонарушениях;
* принятие гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", необоснованного решения, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иное нанесение ущерба имуществу государственного органа;
* однократное грубое нарушение гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы категории "руководители", своих должностных обязанностей, повлекшего за собой причинение вреда государственному органу и (или) нарушение законодательства РФ.

За каждый дисциплинарный проступок может быть применено только одно дисциплинарное взыскание.

Законом о гражданской службе регламентированы порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания. Дисциплинарное взыскание применяется непосредственно после обнаружения дисциплинарного проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая периода временной нетрудоспособности гражданского служащего, пребывания его в отпуске, других случаев отсутствия его на службе по уважительным причинам, а также времени проведения служебной проверки. При этом дисциплинарное взыскание не может быть применено позднее шести месяцев со дня совершения дисциплинарного проступка, а по результатам проверки финансово-хозяйственной деятельности или аудиторской проверки — позднее двух лет со дня совершения дисциплинарного проступка. В указанные сроки не включается время производства по уголовному делу. При применении дисциплинарного взыскания учитываются тяжесть совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка, степень его вины, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, и предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

До применения дисциплинарного взыскания представитель нанимателя должен затребовать от гражданского служащего объяснение в письменной форме. В случае отказа гражданского служащего дать такое объяснение составляется соответствующий акт. Отказ гражданского служащего от дачи объяснения в письменной форме не является препятствием для применения дисциплинарного взыскания. Перед применением дисциплинарного взыскания по решению представителя нанимателя или по письменному заявлению гражданского служащего проводится служебная проверка. При проведении служебной проверки должны быть полностью, объективно и всесторонне установлены:

* факт совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
* вина гражданского служащего;
* причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;
* характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате дисциплинарного проступка;
* обстоятельства, послужившие основанием для письменного заявления гражданского служащего о проведении служебной проверки.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, может быть временно отстранен от замещаемой должности гражданской службы на время проведения служебной проверки с сохранением на этот период денежного содержания по замещаемой должности гражданской службы. Временное отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы производится представителем нанимателя, назначившим служебную проверку.

Гражданский служащий, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право: давать устные или письменные объяснения, представлять заявления, ходатайства и иные документы; обжаловать решения и действия (бездействие) гражданских служащих, проводящих служебную проверку, представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, а также ознакомиться по окончании служебной проверки с письменным заключением и другими материалами по результатам служебной проверки, если это не противоречит требованиям неразглашения сведений, составляющих государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Проведение служебной проверки поручается подразделению государственного органа по вопросам государственной службы и кадров с участием юридического (правового) подразделения и выборного профсоюзного органа данного государственного органа. В проведении служебной проверки не может участвовать гражданский служащий, прямо или косвенно заинтересованный в ее результатах. В этих случаях он обязан обратиться к представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, с письменным заявлением об освобождении его от участия в проведении этой проверки. При несоблюдении указанного требования результаты служебной проверки считаются недействительными.

Служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Результаты служебной проверки сообщаются представителю нанимателя, назначившему служебную проверку, в форме письменного заключения. В письменном заключении по результатам служебной проверки указываются: факты и обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки, а также предложение о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания или о неприменении к нему дисциплинарного взыскания. Письменное заключение по результатам служебной проверки подписывается руководителем подразделения государственного органа по вопросам государственной службы и кадров и другими участниками служебной проверки и приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка.

Копия акта о применении к гражданскому служащему дисциплинарного взыскания с указанием оснований его применения вручается гражданскому служащему под расписку в течение пяти дней со дня издания соответствующего акта. Гражданский служащий вправе обжаловать дисциплинарное взыскание в письменной форме в комиссию государственного органа по служебным спорам или в суд.

Если в течение одного года со дня применения дисциплинарного взыскания гражданский служащий не подвергнут новому дисциплинарном}' взысканию, он считается не имеющим дисциплинарного взыскания. Представитель нанимателя вправе снять с гражданского служащего дисциплинарное взыскание до истечения одного года со дня применения дисциплинарного взыскания по собственной инициативе, по письменному заявлению гражданского служащего или по ходатайству его непосредственного руководителя.

При освобождении гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы в связи с дисциплинарным взысканием он включается в кадровый резерв для замещения иной должности гражданской службы на конкурсной основе.

Дисциплина важна в любой организованной деятельности, и особенно велика ее значимость при реализации функций государственного управления. Гражданин считается замещающим должность государственной службы со дня издания акта о назначении на должность, и с этого момента на него распространяются все обязанности государственного служащего, включая обязанность придерживаться норм *служебной дисциплины**[[1]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm).*

**Проблемы терминологии**

**Служебная дисциплина —** это обязательное для государственных служащих соблюдение служебного распорядка государственного органа, должностного регламента и служебного контракта.

Важным аспектом является выполнение требований *служебного распорядка* государственного органа, включая режим труда и отдыха. Служебный распорядок утверждается на ведомственном уровне. Его цель — создание условий для оптимальной деятельности государственного органа и служащих, основанной на дисциплине, эффективности и соблюдении норм служебного поведения.

**Проблемы терминологии**

**Служебный распорядок —** это документ, регулирующий порядок поступления на службу, увольнения, права, обязанности, ответственность служащих, режим труда и отдыха, меры поощрения и взыскания.

Для поддержания дисциплины в учреждении время прихода и ухода служащих регистрируется с применением автоматизированных систем контроля (электронные пропуска). В каждом структурном подразделении ведется *табель учета служебного времени,* фактически отработанного каждым служащим. Контроль соблюдения служебной дисциплины возлагается на руководителей структурных подразделений государственных органов.

*Служебное время* включает время, в течение которого служащий должен исполнять свои должностные обязанности. Нормальная продолжительность служебного времени составляет 40 ч в неделю при пятидневной служебной неделе. На гражданской службе обычная продолжительность служебного дня установлена с 9 до 18 ч, но в отдельных ведомствах может устанавливаться служебный день с 8 до 17 ч. В пятницу служебный день, как правило, завершается в 16:45, а в предпраздничный день — на один час раньше обычного времени окончания работы. Обеденный перерыв занимает 45 мин в период с 12 до 15 ч. Время начала перерыва устанавливается по согласованию с непосредственным руководителем.

Большинство должностей гражданской службы предполагают ненормированный служебный день. На должностях высшей и главной групп ненормированный день установлен законодательно[[2]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm), а на других должностях — служебным распорядком и служебным контрактом. Ненормированный день предполагает особые условия службы, за которые полагается надбавка к окладу и дополнительный оплачиваемый отпуск.

**Это важно!**

Особые условия службы предполагают обязанность гражданского служащего по указанию руководства находиться на рабочем месте сверх установленной продолжительности служебного дня, а также возможность вызова на службу в выходной день и из отпуска.

В плане условий труда для гражданских служащих введены нормы обеспечения рабочими помещениями (от 7,5 до 25 м[[3]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm) в зависимости от категории и группы должностей) и минимальные требования к оснащению рабочего места (стол, кресло, компьютер, телефон, шкаф)2.

Служебные обязанности гражданских служащих связаны с исполнением основных функций государственных органов, закрепленных в их положениях, таких как оказание государственных услуг, проведение контрольно-надзорных действий, нормотворчество. В государственных органах, вовлеченных в проектное управление, трудовая нагрузка служащих зависит от их роли в проекте. Вместе с тем служащие исполняют разовые поручения руководителей, начиная от Президента Российской Федерации и вплоть до непосредственного начальника. Непрогнозируемый поток поручений при неоптимальной организации управленческих процессов может приводить к систематическим переработкам гражданских служащих. Данное негативное явление называется в экспертной среде управлением по поручениям.

*Отпуска* гражданских служащих состоят из следующих элементов[[4]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm):

* 1) основной ежегодный оплачиваемый отпуск — 30 календарных дней;
* 2) дополнительный оплачиваемый отпуск:
	+ а) за особые условия службы — три календарных дня ежегодно,
	+ б) за выслугу лет — из расчета:
		- — один календарный день при стаже государственной службы от одного до пяти лет,
		- — пять дней при стаже службы до десяти лет,
		- — семь дней при стаже службы до пятнадцати лет,
		- — десять дней при стаже службы свыше пятнадцати лет,
	+ в) за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях;
	+ г) за работу в тяжелых, вредных, опасных условиях;
	+ д) иные полагающиеся по законодательству Российской Федерации отпуска.

Продолжительность всех полагающихся служащему отпусков суммируется. На период отпуска за служащим сохраняется должность и денежное содержание. Единовременная выплата к отпуску составляет два месячных оклада денежного содержания. Отпуска предоставляются согласно годовому графику отпусков государственного органа.

Заявление подается представителю нанимателя не позднее двух недель до предполагаемого начала отпуска.

Отпуск, как правило, разделяется на части, одна из которых должна быть не менее 14 дней. Минимальная продолжительность ежегодно используемого отпуска составляет 28 календарных дней.

Неиспользованная часть отпуска может быть с письменного согласия служащего перенесена на следующий год или заменена денежной компенсацией. При невозможности предоставления отпуска он может быть перенесен.

Служащий имеет право на использование полагающегося ему отпуска перед увольнением (кроме случаев увольнения за виновные действия), в этом случае последним служебным днем считается последний день отпуска.

Гражданский служащий может получить отпуск без сохранения оплаты, но с сохранением должности сроком до одного года по семейным обстоятельствам или для участия в выборах в качестве кандидата.

Работники по трудовому договору на должностях, не отнесенных к гражданской службе, имеют обычную продолжительность основного отпуска — 28 календарных дней.

На военной службе время привлечения служащих по контракту к исполнению обязанностей вне нормальной продолжительности служебного дня учитывается и компенсируется дополнительными отпусками продолжительностью до 30 дней в год. Периоды боевой службы не входят в общую продолжительность служебного времени, но предполагают денежную компенсацию. В Федеральной службе охраны Российской Федерации (ФСО России) установлен дополнительный отпуск за ненормированный служебный день длительностью до 10 суток. Военнослужащим полагается не менее одних суток отдыха в неделю. Ветеранам боевых действий положен дополнительный отпуск сроком 15 суток. Также предоставляются учебные отпуска, отпуска для реабилитации, отпуска по личным обстоятельствам и иные. Супругам отпуска по их желанию предоставляются одновременно с военнослужащими[[5]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm). На государственной службе иных видов установлена обычная продолжительность служебного дня, за исключением сотрудников, проходящих службу во вредных и опасных условиях, для которых продолжительность служебной недели составляет 36 ч. Сотрудники привлекаются к несению службы в ночное время, в выходные и праздничные дни, за что полагаются дополнительные дни отдыха или денежная компенсация[[6]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm).

В случае несоблюдения правил служебного распорядка и нарушения должностных обязанностей к государственным служащим применяются дисциплинарные взыскания. С целью определения степени виновности служащего и выяснения обстоятельств, вызвавших нарушение служебной дисциплины, назначается служебная проверка. Порядок проведения *служебной проверки* на гражданской службе представлен на рис. 1[[7]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm).

Результаты служебной проверки докладываются ее участниками представителю нанимателя для принятия соответствующего решения. Материалы о проведении служебных проверок сохраняются в кадровом подразделении государственного органа.



*Рис. 1.* **Порядок проведения служебной проверки**

На военной службе дисциплинарные нормы регулируются Дисциплинарным уставом[[8]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm). Воинская дисциплина определена как строгое следование установленным правилам поведения, приказам командиров и начальников. Дисциплинированность военнослужащих формируется средствами убеждения и принуждения. Устав регулирует вопросы поощрений и дисциплинарных взысканий, их наложения, снятия и обжалования, права и обязанности военнослужащих, порядок подачи и рассмотрения обращений.

На государственной службе иных видов применяется Дисциплинарный устав органов внутренних дел Российской Федерации[[9]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22gads_btm). Это более компактный документ по сравнению с воинским уставом, но в целом он регулирует те же вопросы. Аналогичные нормы действуют в других ведомствах, где предусмотрен данный вид государственной службы.

* [[1]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_1) Статья 56 Закона № 79-ФЗ.

* [[2]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_2) Статья 45 Закона № 79-ФЗ.

* [[3]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_3) Постановление Правительства Российской Федерации от 25 мая 2013 г. № 440 «О стандарте обеспечения помещениями федеральных государственных гражданских служащих, применяемом при подготовке задания на проектирование административных зданий для размещения центральных аппаратов федеральных государственных органов на территориях, включенных с 1 июля 2012 г. в состав внутригородской территории города федерального значения Москвы в результате изменения его границ, и минимальных требованиях к материально-техническому оснащению служебных мест указанных гражданских служащих».

* [[4]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_4) Статья 46 Закона № 79-ФЗ.

* [[5]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_5) Статья 11 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Положение о порядке прохождения военной службы.

* [[6]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_6) См.: ст. 53—63 Федерального закона № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации».

* [[7]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_7) Статья 59 Закона № 79-ФЗ.

* [[8]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_8) Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».

* [[9]](https://studme.org/423936/menedzhment/voprosu_sluzhebnoy_distsipline_gosudarstvennoy_sluzhbe%22%20%5Cl%20%22annot_9) Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации».

***4.3 Государственная гражданская служба как наука о государственно-административном управлении***

Развитие науки, как известно, происходит не ровно и плавно, а скачками, проходя разнообразные качественные трансформации. Одной из форм качественных преобразований научного знания является процесс его дифференциации, т.е. отпочкования от традиционных наук новых ветвей научного знания, а также возникновение на стыке уже сложившихся наук новых дисциплин, имеющих синтетический характер.

Становление новой науки всегда связано с различного рода сложностями, начиная от выработки названия, определения предмета, структуры, содержания, кончая установлением ее места в системе научного знания. Не избежала этих трудностей и государственная гражданская служба как одна из многих наук об управлении.

Объект и предмет науки государственной гражданской службы

Любая наука - это сложная многоэтажная конструкция, внешний облик которой выражается обычно в названии. В древности и в средние века основное внимание исследователей привлекало, по вполне понятным причинам, государственное управление. В начале XX столетия проблемы управления на макросоциальном уровне стали исследоваться в теории экономического менеджмента.

Но с 50-х гг. XX в. узкие границы классического менеджмента, занимавшегося отдельным предприятием и его отношениями с другими предприятиями, наминают мешать осмыслению макросоциальных проблем. Возникновение технических управленческих наук - кибернетики, теории систем, информатики, теории проектирования, синергетики и др. - породило надежду на то, что с их помощью удастся осмыслить трудности и противоречия социального развития. Для того чтобы подчеркнуть социальную специфику своих исследований, некоторые авторы попытались предложить для них и новые названия - "социальная кибернетика", "социальная информатика", "социальная синергетика", "государственный менеджмент", "социальный менеджмент" и др. При этом понятие "менеджмент" получило другое содержание. Оно стало обозначать не экономическое управление, а аппаратные (административные) услуги в различных организациях - государственных, общественных и пр., и носителей этих услуг - аппаратных работников - стали называть "менеджерами".

Вместе с тем в публикациях различного рода все чаще для обозначения конкретных административных вопросов государственного управления стало использоваться понятие "государственная служба" и ее разновидность - "государственная гражданская служба".

За рубежом в научной литературе и в номенклатуре наук название "гражданская служба" встречается достаточно часто. В России до революции 1917 г. также была своя "гражданская (статская) служба". Эта наука выделилась, а точнее "отпочковалась", от традиционной науки политологии.

Ныне понятие "государственная гражданская служба" употребляется в двух смыслах: во-первых, для обозначения объективного процесса регулирования (упорядочения) административной (аппаратной) деятельности государства, а, во-вторых, для выделения науки и учебной дисциплины об этом процессе. Допустимо ли такое двоякое использование одного и того же понятия? Не лучше ли взять на вооружение ранее предложенные понятия "государственный менеджмент", "социальный менеджмент" и др.?

История пауки показывает, что объективный процесс (объект) и науку об этом процессе (предмет) довольно часто обозначают одним и тем же понятием. Например, понятием "история" обозначают и сам исторический процесс, и пауку об этом историческом процессе; понятием "технология металлов" обозначают и порядок обработки металлов, и науку об этом порядке обработки металлов и т.д. Одним словом, подобная двойственность понятий - дело достаточно распространенное, и не создает особых затруднений ни в теории, ни на практике.

В последние годы в России наблюдается повышенный интерес к административному (аппаратному) управлению. Совершенно очевидно, что наука "государственной гражданской службы" является продолжением и дополнением таких управленческих наук, как политология (политическое управление) и государствоведение (государственное управление). Но вместе с тем она имеет свой специальный предмет, который позволяет ей отмежеваться от них и выделиться в самостоятельную научную и учебную дисциплину. Кроме того, государственная гражданская служба выступает и как особая отрасль профессиональной деятельности, которая существенно отличается от политического и государственного управления.

Государственная административная власть в дальнейшем изложении будет называться так, как она называется в тех законах, которые будут анализироваться. Понятия "государственная служба" и "государственная гражданская служба" не синонимы (и это будет показано в дальнейшем), но в историческом плане они нередко отождествляются.

В советское время понятие "государственная служба" трактовалось весьма широко и расплывчато. Этим понятием обозначали любую деятельность в структуре государственных организаций, будь то деятельность политических руководителей, управленческого персонала или хозяйственно-технических подразделений, обслуживающих данный управленческий персонал, а также деятельность учителей, врачей, военных и т.д. Всех, кто был занят на такой службе, называли "государственными служащими".

О государственной службе заговорили всерьез у нас в стране лишь после опубликования ныне утратившего силу Указа Президента РФ от 22 декабря 1993 г. № 2267, которым было утверждено Положение о федеральной государственной службе. Этот Указ очень внимательно изучался всеми, кто был занят в системе государственного управления. Он поднимал массу вопросов, ответы на которые находились с трудом или даже не найдены до настоящего времени. Поскольку указ по большинству своих статей не имел прямого действия, то в основном так и остался нормативным актом "рамочного" характера, документом о намерениях нашей российской государственной власти.

Вместе с тем данный указ сыграл роль довольно сильного организационного толчка для сосредоточения усилий в целях скорейшего решения чрезвычайно актуальной и сложной социальной проблемы - создания в России качественно нового государственного устройства, свободного от партократизма и тоталитаризма. Ведь сейчас уже ни для кого не секрет, что прежнее наше "социалистическое государство", выступавшее первоначально в виде "диктатуры пролетариата", а затем в виде "общенародного государства", было на самом деле государством партийной и советской номенклатуры, которая была стержнем, несущей конструкцией этого государства. Поскольку КПСС и советская власть в конце 90-х гг. XX в. были ликвидированы, то, совершенно очевидно, назрела задача по конструированию и строительству нового российского государства, существенное место в котором будет занимать государственная служба.

Упомянутый президентский Указ имел три важнейших следствия. Во-первых, он ускорил создание в июне 1994 г. специального научно-учебного центра - Российской академии государственной службы (РАГС), которая взяла на себя основное бремя но научной разработке проблем и подготовке кадров для государственной службы. Эту двуединую задачу начали решать и некоторые другие государственные учебные заведения. Во-вторых, Указ стимулировал подготовку и принятие Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ "Об основах государственной службы Российской Федерации". Закон на момент его принятия был несовершенный, но давал основу для дальнейшей нормотворческой деятельности в этой области. В-третьих, Указ привлек внимание ученых и педагогов к управленческой проблематике государственной службы.

В настоящее время уже издано достаточно много монографий, сборников, значительное количество статей, защищено множество кандидатских и ряд докторских диссертаций, в которых проводится научный анализ государственной службы и государственной гражданской службы как особых профессиональных деятельностей. В Российской академии государственной службы при Президенте РФ, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, Московском государственном университете им. М. В. Ломоносова, Российском экономическом университете им. Г. В. Плеханова, Государственном университете управления и других учебных заведениях осуществляется чтение систематических курсов и спецкурсов по государственной (гражданской) службе.

Все это вместе взятое актуализировало подготовку кадров (ученых и практиков), специализирующихся по вопросам государственной гражданской службы. Вполне естественно, что основной учебной дисциплиной для данных специалистов является теория, которую в зарубежных странах называют "административной наукой". Поскольку в России данная наука только складывается, ее до мая 2003 г. называли "государственной службой", а теперь, после раздела государственной службы на три вида (гражданской, военной и правоохранительной), - "государственной гражданской службой".

В отечественной литературе понятия "гражданская служба" и "государственная служба" используются давно и достаточно широко. В конце 1990-х гг. вышло порядка 12 учебников по государственной службе. После принятия Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" в 2005 г. были изданы учебные пособия В. Д. Граждана "Государственная гражданская служба" и Д. М. Овсянко "Государственная служба Российской Федерации", которые прокомментировали появившиеся к тому времени нормативные правовые акты по гражданской службе и прежде принятые документы по военной и правоохранительной службе. Они пользовались достаточным спросом у читателей.

Несколько позже, в 2008 г., вышел в свет курс лекций В. С. Нечипоренко "Теория и организация государственной службы", в резюме которого сказано, что в нем "рассмотрены теоретические и организационные основы государственной гражданской службы". В данном курсе имеется 13 лекций по "государственной службе", однако лишь одна из них посвящена анализу указанных видов этой службы и три лекции (если судить по названиям отдельных параграфов) - по "гражданской службе". А в целом курс лекций исследует государственную службу вообще, безотносительно к ее конкретным видам и странам.

В философии подобные "неправомерные действия" с понятиями обычно принято называть софизмом (от греч. sophisma вымысел), означающим вывод или умозаключение, которое только формально кажется правильным, поскольку основано на преднамеренно неправильном подборе исходных положений. Называть гражданскую службу (как часть) государственной службой (целым) ничего позитивного в теоретический анализ не привносит, а, напротив, только запутывает существо дела. Ведь о государственной службе в нормативных правовых актах, но существу, сказано очень мало1. И даже в Указе Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 "О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы в Российской Федерации (2009-2013 годы)"" пока говорится лишь о том, что в предшествующие годы была сформирована государственная гражданская служба как вид государственной службы и лишь начато преобразование военной службы, разработаны предложения по формированию правовых основ правоохранительной службы.

Как соотносятся между собой наука государственной гражданской службы и наука государственного управления? Наука государственной гражданской службы не может, да и не занимается всеми вопросами государственного управления. Она всецело сосредоточивается лишь па деятельности государственного аппарата (администрации). Известный французский ученый, специалист по вопросам государственной администрации Ролан Драго считает, что "администрацию нельзя отождествлять с государством. Цели администрации никогда не бывают первичны, они всегда вторичны и состоят в выполнении заданий, порученных ей основополагающими государственными органами. Таким образом, администрация всегда предстает как совокупность средств, позволяющих осуществлять решения политической власти".

Итак, каков объект и предмет науки государственной гражданской службы? Вполне очевидно, что ее объектом является государственное управление, государство как таковое, частью которого она является. Тогда как ее предметом служит деятельность государственных гражданских служащих, объективные законы и принципы государственного административного (аппаратного) управления.

Следовательно, наука "государственное управление" (государствоведение) может и должна заниматься деятельностью государственных органов, чьи полномочия исполняют политические должностные лица. Именно государственная политическая власть - предмет пауки государственного управления, тогда как предметом науки государственной гражданской службы является государственная административная впасть. Конечно, эти две власти существуют и действуют лишь в органическом единстве, но это все же две специфические части государственной власти, которые служат объективной основой для данной дифференциации наук.

В настоящее время исследования в области теории государственной гражданской службы как за рубежом, гак и в Российской Федерации группируются вокруг четырех основных направлений: 1) деятельностно-функционального; 2) структурно-институционального; 3) кадроведческого; 4) государственного менеджмента. Каждое из этих направлений имеет разноплановое содержание и может быть поделено еще на ряд поднаправлений, у каждого из которых есть своя специфика.

Деятельностно-функциональное направление основное внимание уделяет выяснению специфики гражданской службы как профессиональной деятельности, структурированию этой деятельности в соответствии с социальными потребностями, дифференциации гражданской службы в зависимости от ветвей и уровней власти на различные функции, выработке результативных технологий подготовки, принятия и выполнения управленческих решений, совершенствованию технологий информационного обеспечения гражданской службы, улучшению документооборота и хранения документов.

Предметом исследования структурно-институционального направления являются процесс формирования государственного аппарата по различным ветвям и уровням власти, координация его деятельности по горизонтали и вертикали, структурирование государственного управления, формы учреждения государственных должностей гражданской службы, аппаратная иерархия, а также отношения между аппаратом и политическим руководством, аппаратом и группами давления, аппаратом и населением, аппаратом и общественным мнением.

В задачу кадроведческого направления входит изучение различных моделей коллективного или индивидуального поведения гражданских служащих, отношений руководителей и подчиненных в аппаратной иерархии, вопросов служебной карьеры, профессиональной подготовки гражданских служащих, оптимальных форм приема и увольнения с гражданской службы, правового статуса и экономического обеспечения гражданских служащих и административно-политической элиты, стиля деятельности персонала гражданской службы, управления кадрами гражданской службы.

Направление государственного менеджмента - самое молодое и, судя но всему, самое проблематичное. Оно пытается эффективные управленческие технологии предпринимательской деятельности адаптировать к специфике государства, чтобы интересы населения стали основной заботой государственного аппарата, а для этого рекомендует внедрить в него рыночную динамику.

Таким образом, теория гражданской службы - это одна из научных и учебных дисциплин, основное внимание в которой уделяется деятельности специфической группы управленческих работников - гражданских служащих. Содержанием дайной науки является процесс формирования и функционирования государственного аппарата (администрации) как особой и необходимой части государственного управления, а также его участие в подготовке, процедурах принятия и реализации решений государственных органов.