

МРНТИ 10.17.25
УДК 342.9
JEL K49

<https://doi.org/10.46914/2959-4197-2025-1-2-7-19-30>

ЖАНУЗАКОВА Л.Т.,^{*1}

д.ю.н., профессор.

*e-mail: l.zhanuzakova.turan-edu-kz

ORCID ID: 0009-0005-0750-2614

ТАЙТОРИНА Б.А.,²

д.ю.н., профессор.

e-mail: binur.a@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-5663-5473

АЛИМБЕТОВА А.Р.,³

PhD, ассоциированный профессор.

e-mail: alimbetova_alida@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-8675-9135

¹Институт законодательства и правовой
информации РК,

г. Алматы, Казахстан

²Казахский национальный
педагогический университет им. Абая

г. Алматы, Казахстан

³Алматинский гуманитарно-экономический
университет

г. Алматы, Казахстан

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ ЗА НАРУШЕНИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ И СЛУЖЕБНОЙ ЭТИКИ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ

Аннотация

В представленной к публикации статье рассматриваются проблемы дисциплинарной ответственности государственных служащих за нарушение служебной дисциплины и служебной этики. Авторами проведен глубокий анализ казахстанской и зарубежной юридической литературы и законодательства о государственной службе Республики Казахстан. Изучен в сравнительно-правовом плане положительный опыт зарубежных стран по вопросам дисциплинарной ответственности государственных служащих, работающих в гражданском секторе. Цель научного исследования – определить теоретические аспекты отдельных терминов и вопросов в этой области, выявить внутренние противоречия, неточности, пробелы и иные недостатки в правовом регулировании данных вопросов, на этой основе предложить конкретные меры по их преодолению. Статья подготовлена с использованием общих и частных методов, применяемых в научных исследованиях. Все это позволило авторам критически осмыслить заявленные вопросы и разработать некоторые предложения по уточнению формулировок некоторых терминов в Законе Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан», дополнению его новыми понятиями, а также сформулировать другие рекомендации по совершенствованию данного закона и подзаконных нормативных правовых актов в этой сфере.

Ключевые слова: государственный служащий, дисциплинарная ответственность, дисциплинарное взыскание, дисциплинарный проступок, служебная дисциплина, служебная этика.

Введение

Эффективность системы государственного управления в настоящее время во многом определяется уровнем организационной культуры государственных служащих. От их ответственного отношения к своим обязанностям, качественного исполнения возложенных на них задач, внимательного и своевременного реагирования на запросы общества зависят реализация государственных функций в различных сферах жизнедеятельности, продуктивность работы самого

государственного аппарата, степень вовлеченности граждан в управление делами государства, наконец, уровень жизни населения.

Одной из составных частей обеспечения высокой организационной культуры государственных служащих является их ответственность за соблюдение норм и стандартов служебной дисциплины и служебной этики.

Отношения, связанные с нарушением служебной дисциплины и норм служебной этики, регулируются главой 7 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». Здесь закреплены основания, виды и порядок привлечения к ответственности государственных служащих, понятие и виды дисциплинарных проступков, порядок и сроки наложения, виды дисциплинарных взысканий [1].

Государственные служащие за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей несут также гражданско-правовую, административную и уголовную ответственность. Однако поскольку данные вопросы не входят в предмет данного исследования, основной акцент будет сделан именно на их дисциплинарной ответственности, которая наступает за совершение дисциплинарных проступков.

Материалы и методы

Теоретическую базу исследования составили труды казахстанских и зарубежных ученых по вопросам государственной службы и ответственности государственных служащих.

Нормативной основой работы является национальное законодательство о государственной службе: Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан», Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года, Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе», Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы» и некоторые другие нормативные правовые акты, касающиеся данной сферы.

В процессе подготовки статьи использовались общие и частные методы научного исследования: анализа и синтеза, логический, системный, структурно-функциональный, сравнительно-правовой, формально-юридический и другие.

Вопросы государственной службы являются постоянным объектом исследования ученых Казахстана, России и других зарубежных стран, причем не только юристов, но и представляющих другие отрасли общественной науки: менеджмента, социологии, политологии, истории, экономики.

Немало из них посвящено организационной культуре государственных служащих. Среди них можно назвать труды Р. Тригуэро-Санчеса, Дж. Матос Ферейра, Д.М. Кима, Б.А. Тайториной и А.А. Каблакатова, А.С. Карсембаевой и Г.А. Джунусбековой, Ж. Байжомартовой и М. Кадыровой и других авторов, в которых организационная культура государственных служащих раскрывается в контексте социально-культурного феномена в целом.

В работах А. Абданбекова и Б. Буралкиевой, Ю. Большаковой и С. Большакова, А.Т. Темиртаевой, А. Болормаа рассматривается кадровая политика при привлечении специалистов на государственную службу.

Большое внимание в научной литературе уделяется проблемам коррупции на государственной службе и борьбы с этим негативным явлением. В этом отношении можно назвать труды Ф.Ф. Смирнова, Ю.В. Трунцевского, Б. Исмаилова и С. Мансуровой, Сборник материалов по исследованию зарубежного опыта противодействия коррупции, Ф. Абдуллаханова и М. Старостиной и другие.

Содержанию понятия «служебная дисциплина», раскрытию видов дисциплинарных проступков на государственной службе, теоретическим и практическим аспектам дисциплинарной ответственности государственных служащих посвящены научные исследования Б. Жумалиной, В.А. Чистовой, Д.Э. Кыргыз, М.Д. Лыковой и Т.М. Нуриева, В.А. Потехина, А.А. Овчинникова, В.А. Очаковского, Я.А. Крутовой, Н.А. Жуковой, А.В. Старовойтова, Э.Л. Лещиной.

Результаты и обсуждение

Дисциплинарным проступком государственного служащего в законе о государственной службе признается «противоправное, виновное неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей, превышение должностных полномочий, нарушение служебной дисциплины и служебной этики, а равно несоблюдение установленных законами Республики Казахстан ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе» [1].

К дисциплинарным проступкам закон относит также увольнение по собственному желанию лиц, совершивших дисциплинарный проступок, влекущий увольнение по отрицательным мотивам, неправомерное назначение лиц на административные государственные должности и (или) освобождение лиц с таких должностей и другие правонарушения [1].

Статья 43 наряду с этим устанавливает дисциплинарную ответственность руководителей за последствия исполнения государственным служащим неправомерного распоряжения в случае его подтверждения, а также за совершение подчиненными им государственными служащими коррупционных преступлений при наличии соответствующих условий [1].

Таким образом, из данных норм можно вычленил следующие виды дисциплинарных проступков:

- 1) неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим возложенных на него обязанностей;
- 2) превышение должностных полномочий;
- 3) нарушение служебной дисциплины и служебной этики;
- 4) несоблюдение установленных законодательством ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе;
- 5) проступки, связанные с организационно-кадровыми полномочиями лиц, занимающих руководящие должности на государственной службе.

При этом все эти проступки противоречат организационной культуре государственных служащих как определенной системе убеждений, ценностей, идей, сложившихся традиций, профессиональных стандартов поведения. Поэтому любое отклонение от них, которое влечет за собой нарушение прав, свобод и интересов физических и юридических лиц, а также самого государства либо создает условия для такого нарушения, влечет за собой дисциплинарную ответственность. За более серьезные нарушения государственный служащий может привлекаться к административной и уголовной ответственности.

По нашему мнению, понятие дисциплинарного проступка в законе о государственной службе (пункт 1 статьи 44) можно было бы откорректировать в части исключения из него слов «а равно несоблюдение установленных законами Республики Казахстан ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе».

Дело в том, что одним из видов дисциплинарных проступков является нарушение служебной этики. К стандартам служебной этики государственных служащих относится соблюдение установленных законом ограничений [2]. Поэтому несоблюдение ограничений – это и есть нарушение служебной этики.

Перечень дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, достаточно обширен и связан с нарушением норм служебной этики и антикоррупционного поведения государственных служащих.

Прежде чем перейти к их анализу, хотелось бы заметить, что 7 глава Закона «О государственной службе Республики Казахстан» именуется «Служебная дисциплина», ее нарушение составляет дисциплинарный проступок. Однако само понятие «служебная дисциплина» в законе не сформулировано, в отличие от термина «служебная этика».

В литературе под «служебной дисциплиной на государственной службе» понимается соблюдение государственным служащим установленных норм и правил, служебного распорядка государственного органа и должностного регламента, обязанность подчиняться и соблюдать требования нормативных правовых актов и служебного регламента [3; 4, с. 83; 5].

Схожее определение данного понятия с дополнением о соблюдении таких требований в соответствии со служебным контрактом дано в российском законе [6].

Как видим, по существу, содержание искомого термина и в научной литературе, и в законодательстве существенно не отличается. В его основе лежит обязательное соблюдение государственными служащими требований правовых норм и правил, касающихся их должностных полномочий, порядка деятельности и иных вопросов служебного характера, установленных законодательством и служебными контрактами.

На этом основании можно предложить следующее определение понятия «служебная дисциплина», которое целесообразно закрепить в статье 1 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан»:

«служебная дисциплина – обязательное соблюдение государственными служащими требований правовых норм и правил, касающихся их должностных полномочий, порядка деятельности и иных вопросов служебного характера, установленных настоящим Законом, иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан и служебными контрактами».

В статье 50 Закона перечислены дисциплинарные проступки, дискредитирующие государственную службу. Поскольку данная статья находится в главе 8 «Служебная этика», то это значит, что такие дисциплинарные проступки – это проступки, нарушающие служебную этику.

Данные проступки можно объединить в 3 группы:

I группа включает дисциплинарные проступки коррупционного характера (подпункты 2), 3), 4), 5), 10), 16), 17), 18), 19) пункта 1) [1].

Рассмотрим данные дисциплинарные проступки на примерах.

Так, использование государственным служащим своих должностных полномочий при решении вопросов, касающихся удовлетворения своих материальных интересов либо близких родственников и свойственников, может выразиться в том, что должностное лицо акимата помогло своему родственнику выиграть тендер на строительство объекта по государственному заказу.

Хотя в данном случае сам государственный служащий может такое содействие оказать безвозмездно, однако его «бескорыстие» прикрывает его материальную заинтересованность, которая остается скрытой. Например, супруга – бизнес-леди выиграла тендер, получила выгодный заказ, реализация которого идет из средств местного бюджета. Государственный служащий, соответственно, пользуется всеми материальными и социальными благами и возможностями, которые становятся ему доступными в связи с увеличением семейного бюджета.

С данным правонарушением тесно связаны и два других дисциплинарных проступка: оказание неправомерного предпочтения физическим и юридическим лицам при подготовке и принятии решений; оказание незаконного содействия любому лицу в осуществлении предпринимательской и иной доходной деятельности. Они могут выразиться в аналогичных действиях, но уже в пользу не родственников, а других лиц. И здесь, как правило, подобная услуга осуществляется на возмездной основе: в виде денежного вознаграждения (взятки), дарения ценного имущества (например, квартиры в новом доме, автомобиля) либо оказания взаимной услуги.

Предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении и продвижении по государственной службе может состоять в том, что руководитель государственного органа или его подразделения может назначить то или иное лицо на соответствующую должность вне конкурса или путем формального его прохождения, если речь идет об административной должности.

На политические должности назначение идет уже без конкурса, но возможно по согласованию с другим органом (обычно представительным). На отдельные политические должности идет процедура избрания.

Преобладающую роль здесь могут играть не только корыстные, но и другие мотивы: политическая лояльность, дружеские привязанности и т.д.

Что касается остальных дисциплинарных проступков в этой группе, то они уже в прямой форме являются коррупционными правонарушениями. Поэтому те денежные средства и подарки, которые поступили государственному служащему без его ведома, он обязан передать государству либо выкупить эти подарки, а полученные услуги оплатить также государству. То же самое касается членов семьи государственного служащего. В этом случае такие действия закон не будет расценивать как коррупционное правонарушение.

II группа охватывает дисциплинарные проступки, нарушающие права физических и юридических лиц (подпункты 7), 8), 11), 12) пункта 1 статьи 50). Они выражаются в необоснованном отказе или задержке в предоставлении информации физическим и юридическим лицам, либо предоставлении недостоверной или неполной информации; требовании от них не предусмотренной законом информации; явном воспрепятствовании физическим или юридическим лицам в реализации их прав и интересов [1].

Данные проступки прямо вытекают из неисполнения государственными служащими своих обязанностей по соблюдению Конституции и законодательства Республики Казахстан, обеспечению соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц, рассмотрения их обращений и принятия по ним необходимых мер, запрету на разглашение получаемых при исполнении должностных полномочий сведений, касающихся личной жизни, чести и достоинства граждан, требование от них предоставления такой информации [1].

Нарушения, связанные с проведением проверок субъектов предпринимательства, в качестве дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, признаются действия, обозначенные в соответствующих нормах Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года. Статьей 151 прописаны ограничения при проведении профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки. Статья 156 устанавливает недействительность профилактического контроля с посещением субъекта (объекта) контроля и надзора и (или) проверки, проведенных с грубым нарушением требований Кодекса [7].

Указанные дисциплинарные проступки также вытекают из вышеуказанных обязанностей государственных служащих.

III группа включает в себя дисциплинарные проступки, связанные с превышением или злоупотреблением государственными служащими своими полномочиями. Они могут выражаться в неправомерном вмешательстве в деятельность других государственных органов, организаций; предоставлении государственных финансовых и материальных ресурсов в избирательные фонды отдельных кандидатов; передаче контрольных и надзорных функций организациям, не имеющим статуса государственного органа [1].

Данные правонарушения могут быть вызваны разными мотивами и целями: корыстными, политическими, карьеристскими, мести и неприязни, дружбы, а также обусловлены некомпетентностью и непрофессионализмом государственного служащего.

Следует отметить, что данная классификация носит условный характер и может быть оспорена, т.к. в ряде случаев те или иные проступки, в зависимости от мотивов, целей и других факторов, могут быть отнесены к другой группе.

Это обусловлено как внутренней взаимосвязью норм самого закона о государственной службе, так и системным характером национального законодательства в целом, когда нормы одного закона неизбежно порождают соответствующие нормы в других законах.

Статья 43 к дисциплинарным проступкам относит несоблюдение ограничений, связанных с пребыванием на государственной службе. Их соблюдение входит в обязанности государственного служащего. Сами ограничения установлены статьей 13 закона о государственной службе [1]. В основном они касаются совмещения должностей на платной основе и занятия предпринимательской деятельностью, имеют ярко выраженную антикоррупционную направленность.

Некоторые ограничения в отношении отдельных государственных служащих, как правило, занимающих политические должности или должности в правоохранительных органах, органах национальной безопасности, закреплены на конституционном уровне, конституционными и иными законами, определяющими их статус и полномочия.

В Конституции есть ограничения политического характера (к примеру, состоять в партиях, профсоюзах).

В то же время соблюдение данных ограничений входит в стандарты служебной этики, а значит, их нарушение является дисциплинарным проступком, дискредитирующим государственную службу.

Следует отметить, что статья 50 закона о государственной службе не в полной мере охватывают нарушения служебной этики, стандарты которой прописаны в Этическом кодексе государственных служащих Республики Казахстан, но при этом признаются в качестве дисципли-

нарных проступков. В основном они касаются соблюдения общепринятых морально-этических норм в отношениях с гражданами и коллегами при выполнении своих обязанностей, а также личного поведения во внеслужебное время.

Нарушение этих стандартов может выразиться в некорректном, грубом, бестактном обращении с гражданами и коллегами, унижении их чести и достоинства, нарушении правил делового этикета, появлении в нетрезвом виде в общественных местах или при исполнении своих служебных обязанностей, посещении игорных заведений, нескромном внешнем виде государственного служащего и других нарушениях служебной этики, которые, без сомнения, подрывают авторитет государственной службы.

С другой стороны, разве другие дисциплинарные проступки, которые нарушают служебную дисциплину, не дискредитируют государственную службу? Например, неисполнение или ненадлежащее исполнение государственным служащим любых своих обязанностей?

На наш взгляд, некоторые неувязки и внутренние противоречия в Законе «О государственной службе Республики Казахстан» вызваны тем, что сами дисциплинарные проступки прописаны в двух самостоятельных главах: 7 «Служебная дисциплина» и 8 «Служебная этика» [1].

Выше уже говорилось, какие вопросы регулируются главой 7 Закона. Глава 8 содержит только 3 статьи: требования к государственным служащим по соблюдению служебной этики, конфликт интересов, антикоррупционное поведение государственных служащих [1].

При этом процедура привлечения государственного служащего к дисциплинарной ответственности, закрепленная в главе 7, распространяется на дисциплинарные проступки, обозначенные в статье 50 главы 8.

В этой связи целесообразно объединить эти главы в одну главу «Служебная дисциплина и служебная этика».

Сам перечень дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, не должен быть закрытым.

На этом основании пункт 1 статьи 50 целесообразно дополнить подпунктом 20) следующего содержания:

«20) иные нарушения служебной дисциплины и стандартов служебной этики государственных служащих, установленных настоящим Законом и Этическим кодексом государственных служащих Республики Казахстан».

Дисциплинарная ответственность государственных служащих, будучи самостоятельным видом юридической ответственности, наступает за совершение дисциплинарных проступков и выражается в виде наложения дисциплинарных взысканий.

В юридической литературе под дисциплинарными взысканиями в сфере государственной службы понимаются меры принудительного воздействия, предусмотренные действующим законодательством и применяемые уполномоченными на то органами или должностными лицами за совершенный государственным служащим должностной проступок [8, с.7].

В отличие от Уголовного кодекса Республики Казахстан и Кодекса Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», которые четко формулируют понятие и цели наказания и административного взыскания, подробно регулируют их виды, а также принципы уголовной и административной ответственности, закон о государственной службе не содержит ни понятия дисциплинарного взыскания, ни цели и принципы дисциплинарной ответственности.

Очевидно, это обусловлено тем, что нормы о дисциплинарной ответственности содержатся и в других нормативных правовых актах: Трудовом кодексе Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года, Дисциплинарном уставе Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан, утвержденного Указом Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007 года № 364.

В подпункте 75) статьи 1 Трудового кодекса дисциплинарное взыскание рассматривается как мера дисциплинарного воздействия, применяемая к работнику за дисциплинарный проступок [9].

В Дисциплинарном уставе дано понятие и дисциплинарной ответственности, и дисциплинарного взыскания, регулируются виды дисциплинарных взысканий, порядок и субъекты их наложения, их отмены и другие вопросы дисциплинарной ответственности военнослужащих [10].

Эти же термины содержатся и в Законе Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе». Если «дисциплинарное взыскание» определяется схожим образом, как «мера дисциплинарной ответственности, налагаемая на сотрудника», то «дисциплинарная ответственность» расшифровывается как «вид юридической ответственности» сотрудников за совершение не только дисциплинарных проступков, но и административных правонарушений в случаях, предусмотренных законом [11].

Между тем в ранее действовавших Правилах наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 31 декабря 1999 года № 321, не только закреплялось понятие «дисциплинарный проступок», но и расшифровывались термины «дисциплинарная ответственность» и «дисциплинарное взыскание» применительно к административным государственным служащим [12].

На наш взгляд, следует дополнить статью 1 закона о государственной службе понятиями «дисциплинарная ответственность» и «дисциплинарное взыскание» с указанием их целей. Такие цели, собственно, вытекают из понятия «дисциплинарный проступок», который является основанием привлечения к дисциплинарной ответственности.

Целями дисциплинарной ответственности и, соответственно, налагаемых взысканий являются надлежащее исполнение государственным служащим своих обязанностей, укрепление служебной дисциплины и соблюдение служебной этики.

Что касается соблюдения установленных законами Республики Казахстан ограничений на государственных служащих, то представляется излишним указывать это в качестве цели, поскольку оно входит в стандарты служебной этики.

Таким образом, можно предложить следующие определения рассматриваемых понятий:

- ♦ «дисциплинарная ответственность – вид юридической ответственности, к которой привлекаются государственные служащие за совершение дисциплинарных проступков при исполнении ими служебных обязанностей»;

- ♦ «дисциплинарное взыскание – мера дисциплинарной ответственности, применяемая к государственному служащему за совершение дисциплинарного проступка, должностным лицом, имеющим право назначения на должность и освобождения от должности государственного служащего, в целях надлежащего исполнения им служебных обязанностей, укрепления служебной дисциплины, соблюдения служебной этики и повышения ответственности государственного служащего».

Пункт 3 статьи 44 закона о государственной службе содержит перечень дисциплинарных взысканий [1]. При этом данный перечень остается открытым, т.к. допускается установление законами иных видов взысканий.

Так, пунктом 65 Дисциплинарного устава Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований на военнослужащих, помимо традиционных взысканий, могут налагаться: лишение очередного увольнения из расположения воинской части; лишение нагрудного знака отличия Вооруженных Сил и др. [10].

Законом «О правоохранительной службе» закреплены такие виды дисциплинарных взысканий, как понижение в специальном звании или классном чине на одну ступень; увольнение из правоохранительного органа с лишением почетных званий, нагрудных знаков или с лишением специального звания или классного чина [11].

Интересен опыт зарубежных стран, где используются дисциплинарные взыскания материального характера.

Например, в Германии применяется дисциплинарное взыскание в виде сокращения должностного оклада – в размере до 1/5 части оклада сроком до трех лет; в Японии – до 1/3 жалования за период от одного дня до одного года, в Республике Азербайджан – в размере от 5 до 30% сроком до одного года) [13].

В США за совершение проступка к федеральным служащим могут быть применены такие дисциплинарные взыскания, как отстранение от должности до 14 дней и более чем на 14 дней; понижение в классе; снижение заработной платы (до базовой ставки); принудительный отпуск (без содержания) до 30 дней и др. [14, с. 91].

Закрепленное в казахстанском законе дисциплинарное взыскание в виде понижения в должности тоже имеет материальную сторону, т.к. на нижестоящих должностях в системе государственной службы должностные оклады меньше. Однако практика снижения заработной платы на определенный срок в рамках одной должности заслуживает внимания. Возможность ее применения в Казахстане допустима не только за совершение дисциплинарных проступков, но и за неэффективную работу.

Статья 43 закона подробно регулирует порядок наложения дисциплинарных взысканий в виде понижения в государственной должности, предупреждения о неполном служебном соответствии, увольнения с занимаемой государственной должности [1], т.е. речь идет о наиболее суровых мерах дисциплинарной ответственности.

Можно отметить некоторое несоответствие между подпунктом 3) пункта 8 и пунктом 10 статьи 44 закона о государственной службе.

Первая норма гласит, что дисциплинарное взыскание «налагается в порядке, определяемом законодательством Республики Казахстан», вторая норма устанавливает, что порядок наложения дисциплинарного взыскания определяется Президентом Республики Казахстан [1].

Термин «законодательство» охватывает всю совокупность нормативных правовых актов, издаваемых в государстве, включая законы и подзаконные нормативные правовые акты, включая нормативные правовые указы Президента Республики Казахстан.

Указом Президента от 29 декабря 2015 года № 152 утверждены Правила наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих, которые подробно регламентируют эти вопросы отдельно к политическим и административным государственным служащим: круг должностных лиц и органов, правомочных налагать дисциплинарные взыскания, основания и порядок их наложения, а также снятия. В отношении административных государственных служащих определяются критерии для определения вида дисциплинарного взыскания, процедура проведения служебного расследования, формирования и работы дисциплинарной комиссии [15].

Закреплены критерии, которые учитываются при определении вида дисциплинарного взыскания (например, способ и место совершения проступка, его негативные последствия и пр.).

Сами дисциплинарные проступки подразделяются на незначительные, значительные и грубые в зависимости от налагаемых взысканий. Так, за грубый проступок следует увольнение.

В США для защиты федеральных служащих от злоупотреблений при назначении дисциплинарной меры установлены 12 так называемых «факторов Дугласа», в которых учитываются характер проступка, уровень должности, наличие в прошлом дисциплинарных взысканий, смягчающие обстоятельства и другие факторы [14, с. 91].

Большинство из них совпадают по своей сути с критериями, установленными казахстанским законодательством при назначении дисциплинарных взысканий, но некоторые из них можно было бы заимствовать. Например, учет влияния проступка на способность сотрудника удовлетворительно выполнять свои обязанности и уверенность руководителей в его способности и дальше выполнять свои обязанности, потенциал для реабилитации сотрудника, эффективность альтернативных санкций для предотвращения в будущем такого поведения с его стороны.

Следует подчеркнуть, что многие базовые положения по наложению дисциплинарных взысканий содержатся и в самом законе о государственной службе, а также в других законах и подзаконных нормативных правовых актах, регулирующих статус и полномочия специальных и правоохранительных органов, военнослужащих.

На этом основании предлагается:

♦ подпункт 3) пункта 8 статьи 44 Закона Республики Казахстан «О государственной службе Республики Казахстан» изложить в следующей редакции:

«3) налагается в порядке, установленном настоящим законом и иными нормативными правовыми актами Республики Казахстан»;

♦ пункт 10 статьи 44 исключить.

Пункт 32 Правил наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152, дополнить следующими подпунктами:

«5-1) влияние проступка на способность государственного служащего удовлетворительно и эффективно выполнять свои обязанности и уверенность руководителей в его способности в дальнейшем выполнять возложенные на него обязанности;

5-2) известность проступка или его влияние на репутацию государственного органа;

5-3) потенциал для реабилитации государственного служащего;

5-4) достаточность и эффективность альтернативных санкций для предотвращения такого поведения в будущем со стороны государственного служащего или других лиц».

Законом устанавливаются сроки наложения дисциплинарных взысканий, периоды, когда нельзя их применять, гарантии прав государственных служащих при привлечении их к дисциплинарной ответственности [1].

Заключение

Таким образом, Закон «О государственной службе Республики Казахстан», другие законы и подзаконные нормативные правовые акты достаточно подробно регулируют вопросы привлечения государственных служащих к дисциплинарной ответственности. В то же время анализ законодательства показал, что некоторые нормы указанного закона и других актов нуждаются в совершенствовании.

В частности, необходима новая редакция отдельных положений Закона «О государственной службе Республики Казахстан» в части:

- ♦ уточнения понятия «дисциплинарный проступок»;
- ♦ закрепления понятия «служебная дисциплина»;
- ♦ преодоления дистанции между дисциплинарными проступками, налагаемыми за нарушение служебной дисциплины и служебной этики путем объединения глав 7 и 8 закона;
- ♦ открытия перечня дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу;
- ♦ закрепления терминов «дисциплинарная ответственность» и «дисциплинарное взыскание» с указанием их целей;
- ♦ более точной формулировки положения статьи 44 о нормативной стороне порядка наложения дисциплинарных взысканий.

Требуется дополнение пункта 32 Правил наложения дисциплинарного взыскания на государственных служащих, утвержденных Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152, в части закрепления новых критериев, учитываемых при наложении дисциплинарных взысканий.

Информация о финансировании. Данная статья подготовлена в рамках гранта финансирования научных исследований Комитета науки Министерства науки и высшего образования Республики Казахстан № BR 27195163 «Архитектоника трансформации организационной культуры государственной службы Казахстана».

ЛИТЕРАТУРА

1 Закон Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года «О государственной службе Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>

2 Этический кодекс государственных служащих Республики Казахстан. Утвержден Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153 «О мерах по дальнейшему совершенствованию этических норм и правил поведения государственных служащих Республики Казахстан». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>

3 Жумалина Б. Дисциплина на государственной службе. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37165472

4 Чистова В.А. Служебная дисциплина как система стимулирования государственных служащих // Северо-Кавказский юридический вестник. – 2018. – № 3. – С. 82–86.

5 Лыкова М.Д., Нуриев Т.М. Служебная дисциплина на государственной службе в России и зарубежных странах. URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/114027/discussion_platform

6 Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/4c22b2eb80049afc9ad88f643fa48a1f4c1950aa/

7 Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375#z156>

8 Очаковский В.А., Крутова Я.А., Жукова Н.А. Дисциплинарная ответственность государственных гражданских служащих в Российской Федерации // Научный журнал КубГАУ. – 2014. – № 99(05) – С. 1–11.

9 Трудовой кодекс Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414#z1>

10 Указ Президента Республики Казахстан от 5 июля 2007 года № 364 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований Республики Казахстан». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000364_

11 Закон Республики Казахстан от 6 января 2011 года «О правоохранительной службе». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380#z3>

12 Указ Президента Республики Казахстан от 31 декабря 1999 года № 321 «Об утверждении Правил наложения дисциплинарных взысканий на административных государственных служащих Республики Казахстан» (утр.силу). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000321_

13 Старовойтов А.В. Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран. – М.: Фонд «Развитие парламентаризма в России», 2003. URL: <http://www.legislature.ru/>

14 Лещина Э.Л. Дисциплинарная ответственность и дисциплинарный процесс в системе государственной службы США // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». – 2024. – Т. 24. – № 4. – С. 89–97.

15 Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 152 «О некоторых вопросах прохождения государственной службы». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>.

REFERENCES

1 Zakon Respubliki Kazahstan ot 23 nojabrja 2015 goda «O gosudarstvennoj sluzhbe Respubliki Kazahstan». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416>. (In Russian).

2 Jeticheskij kodeks gosudarstvennyh sluzhashhih Respubliki Kazahstan. Utverzhen Ukazom Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 29 dekabrja 2015 goda No. 153 «O merah po dal'nejshemu sovershenstvovaniju jeticheskikh norm i pravil povedenija gosudarstvennyh sluzhashhih Respubliki Kazahstan». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000153>. (In Russian).

3 Zhumalina B. Disciplina na gosudarstvennoj sluzhbe. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37165472. (In Russian).

4 Chistova V.A. (2018) Sluzhebnaia disciplina kak sistema stimulirovanija gosudarstvennyh sluzhashhih // Severo-Kavkazskij juridicheskij vestnik. No. 3. P. 82–86. (In Russian).

5 Lykova M.D., Nuriev T.M. Sluzhebnaia disciplina na gosudarstvennoj sluzhbe v Rossii i zarubezhnyh stranah. URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/114027/discussion_platform. (In Russian).

6 Federal'nyj zakon ot 27 ijulja 2004 g. «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/4c22b2eb80049afc9ad88f643fa48a1f4c1950aa/. (In Russian).

7 Predprinimatel'skij kodeks Respubliki Kazahstan ot 29 oktjabrja 2015 goda. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375#z156>. (In Russian).

8 Ochakovskij V.A., Krutova Ja.A., Zhukova N.A. (2014) Disciplinarnaja otvetstvennost' gosudarstvennyh grazhdanskikh sluzhashhih v Rossijskoj Federacii // Nauchnyj zhurnal KubGAU. No. 99(05). P. 1–11. (In Russian).

9 Trudovoj kodeks Respubliki Kazahstan ot 23 nojabrja 2015 goda. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000414#z1>. (In Russian).

10 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 5 ijulja 2007 goda No. 364 «Ob utverzhenii obshhevoinskih ustavov Vooruzhennyh Sil, drugih vojsk i voinskih formirovanij Respubliki Kazahstan». URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U070000364_. (In Russian).

11 Zakon Respubliki Kazahstan ot 6 janvarja 2011 goda «O pravoohranitel'noj sluzhbe». URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000380#z3>. (In Russian).

12 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 31 dekabrja 1999 goda No. 321 «Ob utverzhenii Pravil nalozhenija disciplinarnyh vzyskanij na administrativnyh gosudarstvennyh sluzhashhih Respubliki Kazahstan» (utr.silu). URL: https://adilet.zan.kz/rus/docs/U990000321_. (In Russian).

13 Starovojtov A.V. (2003) Reformirovanie rossijskoj gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhby i opyt zarubezhnyh stran. M.: Fond «Razvitie parlamentarizma v Rossii». URL: // <http://www.legislature.ru/> (In Russian).

14 Leshhina Je.L. (2024) Disciplinarnaja otvetstvennost' i disciplinarnyj process v sisteme gosudarstvennoj sluzhby SShA // Vestnik JuUrGU. Serija «Pravo». V. 24. No. 4. P. 89–97. (In Russian).

15 Ukaz Prezidenta Respubliki Kazahstan ot 29 dekabrya 2015 goda No. 152 «O nekotoryh voprosah prohozhdenija gosudarstvennoj sluzhby». URL: // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000152>. (In Russian).

ЖАНҰЗАКОВА Л.Т.,*¹

з.ғ.д., профессор.

*e-mail: l.zhanuzakova@turana-edu.kz

ORCID ID: 0009-0005-0750-2614

ТАЙТОРИНА Б.А.,²

з.ғ.д., профессор.

e-mail: binur.a@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-5663-5473

АЛИМБЕТОВА А.Р.,³

PhD, қауымдастырылған профессор.

e-mail: alimbetova_alida@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-8675-9135

¹ҚР Заңнама және құқықтық

ақпарат институты,

Алматы қ., Қазақстан

²Абай атындағы Қазақ ұлттық

педагогикалық университеті

Алматы қ., Қазақстан

³Алматы гуманитарлық-экономикалық

университеті,

Алматы қ., Қазақстан

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРДІҢ ҚЫЗМЕТТІК ТӘРТІП ПЕН ҚЫЗМЕТТІК ЭТИКАНЫ БҰЗҒАНЫ ҮШІН ЖАУАПКЕРШІЛІГІ: ҚҰҚЫҚТЫҚ РЕТТЕУ ЖӘНЕ ҚҰҚЫҚ ҚОЛДАНУ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа

Жариялауға ұсынылған мақалада мемлекеттік қызметшілердің қызметтік тәртіпті және қызметтік этиканы бұзғаны үшін тәртіптік жауапкершілігі мәселелері қарастырылады. Авторлар Қазақстанның және шетелдің құқықтық әдебиетті мен Қазақстан Республикасындағы мемлекеттік қызмет туралы заңнамасын терең талдады. Мақалада азаматтық секторда жұмыс істейтін мемлекеттік қызметшілердің тәртіптік жауапкершілігі мәселелері бойынша шетелдердің оң тәжірибесі салыстырмалы құқықтық тұрғыдан зерттелген. Ғылыми зерттеудің мақсаты – осы саладағы нақты терминдер мен мәселелердің теориялық аспектілерін анықтау, құқықтық реттеудегі ішкі қарама-қайшылықтарды, дәлсіздіктерді, олқылықтарды және басқа да кемшіліктерді анықтау, және осы негізде оларды жою бойынша нақты шараларды ұсыну. Мақалада ғылыми зерттеулерде қолданылатын жалпы және арнайы әдістерді пайдалана отырып дайындалды. Мұның бәрі авторларға қойылған мәселелерді сыни тұрғыдан ойлауға мүмкіндік берді және Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 23 қарашадағы «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңындағы кейбір терминдердің тұжырымдарын нақтылау бойынша ұсыныстарды әзірлеуге, жаңа ұғымдармен толықтыруға, сондай-ақ осы Заңды және осы саладағы заңға бағынатын нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру бойынша басқа да ұсыныстарды формулирлеуге мүмкіндік берді.

Тірек сөздер: мемлекеттік қызметші, тәртіптік жауапкершілік, тәртіптік жаза, тәртіптік теріс қылық, қызметтік тәртіп, қызметтік этика.

ZHANUZAKOVA L.T.,*¹

d.l.s., professor.

*e-mail: l.zhanuzakova@turau.edu.kz

ORCID ID: 0009-0005-0750-2614

TAITORINA B.A.,²

d.l.s., professor.

e-mail: binur.a@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-5663-5473

ALIMBETOVA A.R.,³

PhD, associate professor.

e-mail: alimbetova_alida@mail.ru

ORCID ID: 0000-0002-8675-9135

¹Institute of Legislation and Legal Information
of the Republic of Kazakhstan,

Almaty, Kazakhstan

²Abai Kazakh National Pedagogical University,
Almaty, Kazakhstan

³Almaty Humanitarian and Economic University,
Almaty, Kazakhstan

LIABILITY OF CIVIL SERVANTS FOR VIOLATION OF OFFICIAL DISCIPLINE AND OFFICIAL ETHICS: PROBLEMS OF LEGAL REGULATION AND LAW ENFORCEMENT

Abstract

The present article for publication discusses the problems of civil servants for violations of official discipline and ethics. The authors conducted an in-depth analysis of Kazakhstan and foreign legal literature and legislation regarding public service in the Republic of Kazakhstan. The article examines, from a comparative legal perspective, the positive experiences of foreign countries concerning the disciplinary liability of public servants working in the civil sector. The aim of the scientific research is to determine the theoretical aspects of specific terms and issues in this field, to identify internal contradictions, inaccuracies, gaps and other shortcomings in the legal regulation of these matters, and based on this, to propose concrete measures for overcoming them. The article was prepared using general and specific methods applied in scientific research. All this has allowed the authors to critically reflect on the stated issues and to develop some proposals for clarifying the formulations of certain terms in the Law of the Republic of Kazakhstan dated November 23, 2015, "On the Civil Service of the Republic of Kazakhstan", to supplement it with new concepts, as well as to provide other recommendations for improving this Law and subordinate regulatory legal acts in this sphere.

Keywords: civil servant, disciplinary liability, disciplinary sanction, disciplinary offense, official discipline, official ethics.

Дата поступления статьи в редакцию: 05.06.2025