

"Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы" Қазақстан Республикасы Заңының 16-бабы 3-тармағы б) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы

Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының 2023 жылғы 6 наурыздағы № 4 нормативтік қаулысы.

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ АТЫНАН

"Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы" Қазақстан Республикасы Заңының 16-бабы 3-тармағы б) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы

Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты Төраға Э.Ә. Азимова, судьялар А.Қ. Ескендіров, Қ.Т. Жақыпбаев, А.Е. Жатқанбаева, А.Қ. Қыдырбаева, Қ.С. Мусин, Б.М. Нұрмұханов, Е.Ә. Оңғарбаев, Р.А. Подопригора, Е.Ж. Сәрсембаев және С.Ф. Ударцев қатысқан құрамда,

өтініш субъектісі – азамат Б.К. Аргумбаевтың,

Қазақстан Республикасы Парламенті Сенатының өкілі – Парламент Сенатының депутаты М.Б. Қадырбектің,

Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері агенттігінің өкілі – Төраға орынбасары С.С. Мүксімовтің,

Қазақстан Республикасы Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл агенттігінің өкілі – Төрағаның бірінші орынбасары Д.М. Малаховтың,

Қазақстан Республикасы Бас прокуратурасының өкілі – Бас Прокурордың кеңесшісі Т.Б. Адамовтың,

Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің өкілі – вице-министр А.Қ. Мұқанованың,

Қазақстан Республикасы Еңбек және халықты әлеуметтік қорғау министрлігінің өкілі – бірінші вице-министр А.Ә. Сарбасовтың,

Қазақстан Республикасы Ұлттық экономика министрлігінің өкілі – вице-министр Б.Б. Омарбековтің,

Қазақстан Республикасы Орталық сайлау комиссиясының өкілі – заң бөлімінің басшысы Н.А. Әлғожиннің,

Қазақстан Республикасы Заңнама және құқықтық ақпарат институтының өкілі – директордың орынбасары Р.М. Жанғарашевтың қатысуымен,

өзінің ашық отырысында азамат Булат Кусаинович Аргумбаевтың "Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы" Қазақстан Республикасы Заңының 16-

бабы 3-тармағы 6) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы өтінішін қарады.

Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының судьясы – баяндамашы Б.М. Нұрмұхановтың хабарламасын тыңдап, конституциялық іс жүргізу материалдарын зерделеп, халықаралық тәжірибені және жекелеген шет елдердің заңнамасын талдай отырып, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

анықтады:

2023 жылғы 24 қаңтарда Қазақстан Республикасының Конституциялық Сотына азамат Б.К. Аргумбаевтың "Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы" Қазақстан Республикасы Заңының (бұдан әрі – Заң) 16-бабы 3-тармағы 6) тармақшасының Қазақстан Республикасының Конституциясына сәйкестігін қарау туралы өтініші келіп түсті.

Заңның дау айтылып отырған нормасына сәйкес мемлекеттік қызметке кірер алдындағы үш жыл ішінде мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылық үшін тәртіптік жауаптылыққа тартылған азаматты мемлекеттік қызметке қабылдауға болмайды. Бұл ретте мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылық үшін қызметтен шығарылған азамат мемлекеттік қызметке жіберілмейді.

Өтініште Шығыс Қазақстан облысы Бородулиха ауданы әкімінің 2019 жылғы 31 қазандағы өкімімен Б.К. Аргумбаев Заңның 50-бабы 1-тармағының 5) және 11) тармақшаларында көзделген, мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылықтар жасағаны үшін Шығыс Қазақстан облысы Бородулиха ауданы әкімінің орынбасары лауазымынан босатылғаны көрсетілген. Үш жыл өткеннен кейін ол мемлекеттік қызметке қайта орналасуға шаралар жасап көрген. Алайда, атап өтілген тыйым салу оған мемлекеттік қызметте лауазымға қайта орналасуға мүмкіндік бермеген.

Өтініш субъектісі аталған норма өзін мемлекеттік қызметте жұмыс істеу құқығынан өмір бойына айырып отыр және бұл әділетсіз болып табылады, мемлекеттік органдарға сайлану құқығына нұқсан келтіреді және азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруге тең құқығы қағидатын (Конституцияның 33-бабы) бұзады деп ойлайды.

Өтініш нысанасына қатысты Заңның қаралып отырған нормасының конституциялылығын тексерген кезде Конституциялық Сот мыналарды негізге алады.

1. Қазақстан Республикасы Конституциясының 33-бабының 4-тармағында Республика азаматтарының мемлекеттік қызметке кіруге тең құқығы бар. Мемлекеттік қызметші лауазымына кандидатқа қойылатын талаптар лауазымдық міндеттердің сипатына ғана байланысты болады және заңмен белгіленеді деп бекітілген.

Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі (бұдан әрі – мемлекеттік қызмет) мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік органдарда мемлекеттік биліктің міндеттері мен функцияларын іске асыруға бағытталған лауазымдық өкілеттіктерді атқару

жөніндегі қызметті білдіреді (Заңның 1-бабының 6) тармақшасы). Осы кәсіби қызмет жария-құқықтық сипатқа ие және оны мемлекеттік қызметшілер мемлекеттің ішкі және сыртқы саясатының негізгі бағыттарын іске асыру мақсатында жүзеге асырады.

Азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруге тең құқығы – әркімнің еңбек ету бостандығына, қызмет пен кәсіп түрін еркін таңдауына құқығын, ал мемлекеттік лауазымдардың жекелеген санаттары бойынша Республика азаматының мемлекеттік органдарға сайлануға құқығын (Негізгі Заңның 24-бабының 1-тармағы және 33-бабының 2-тармағы) іске асырумен де байланысты. Конституциялық Кеңестің 2004 жылғы 9 сәуірдегі № 5 нормативтік қаулысында сайлаушылардың қалған көпшілігіне қарағанда, бәсең сайлау құқығын жүзеге асыратын ел азаматтарына Конституцияның қоятын талабы анағұрлым жоғары, өйткені оларға заң шығарушылық пен мемлекеттік шешімдердің жүгін арқалауға тура келеді деп белгіленген.

Демек, мемлекеттік қызметтің миссиясын, мемлекеттік қызметшілердің ерекше құқықтық мәртебесін, олардың алдына қойылған міндеттердің өзіндік ерекшелігін ескере отырып, мемлекет азаматтар үшін, кандидаттарға қойылатын талаптарды және тиісті шектеулерді қоса алғанда, мемлекеттік қызметке кіру және оны өткеру қағидаларын айқындауға құқылы, бұлар мемлекеттік аппарат қызметінің тиімділігін, мемлекеттік биліктің бірден-бір бастауы – халық сенімін және берілген өкілеттіктердің теріс пайдаланылуына жол бермеуді қамтамасыз ету қажеттілігімен байланысты болуы мүмкін. Парламент аса маңызды қоғамдық қатынастарды реттейтін, жеке және заңды тұлғалардың құқық субъектілігіне, азаматтардың құқықтары мен бостандықтарына, жеке және заңды тұлғалардың міндеттері мен жауапкершілігіне, мемлекеттік органдар мен жергілікті өзін-өзі басқару органдарын ұйымдастыру мен олардың қызметінің, мемлекеттік және әскери қызметтің негіздеріне қатысты негізгі принциптер мен нормаларды белгілейтін заңдар шығаруға құқылы (Конституцияның 61-бабы 3-тармағының 1) және 3) тармақшалары).

Азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруге конституциялық құқығы тек заңдармен және конституциялық құрылысты қорғау, қоғамдық тәртіпті, адамның құқықтары мен бостандықтарын, халықтың денсаулығы мен имандылығын сақтау мақсатына қажетті шамада ғана шектелуі мүмкін.

Сонымен бірге, заң шығарушы мұндай заңдарды назарға ала отырып, конституциялық құқықтар мен бостандықтардың мән-жайын бұрмаламай және конституциялық тұрғыдан айқындалған мақсатқа сай келмейтін мұндай шектеулерді енгізбей, адамның және азаматтың құқықтары мен бостандықтарын шектеудің жол берілетін конституциялық шектерін негізге алуға міндетті. Адамның құқықтар мен бостандықтарын кез келген заңнамалық шектеу заңды түрде негізделген мақсаттарға барабар болуға және әділдік, тепе-теңдік және мөлшерлестік талаптарына жауап беруге

тиіс (Конституциялық Кеңестің 2008 жылғы 27 ақпандағы № 2, 2009 жылғы 20 тамыздағы № 5, 2015 жылғы 18 мамырдағы № 3 нормативтік қаулылары және басқалар).

Белгіленген тәсілдер Қазақстан Республикасы қатысушысы болып табылатын халықаралық шарттардың ережелерімен үйлеседі.

Біріккен Ұлттар Ұйымы Бас Ассамблеясының резолюциясымен 1966 жылы 16 желтоқсанда 2200А (XXI) қабылданған және 2005 жылғы 28 қарашадағы Қазақстан Республикасының Заңымен ратификацияланған Азаматтық және саяси құқықтар туралы халықаралық пактінің 25-бабында әрбір азамат 2-баптағы айтылған қандай да болсын кемсітушілікке және негізсіз шектеуге ұшырамай, сайлаушылардың еркін білдіру бостандығын қамтамасыз ететін жасырын дауыс беру жолымен жалпыға бірдей және тең сайлау құқығы негізінде өткізілетін шынайы мерзімді сайлауда дауыс беру және өзі сайлану, жалпыға бірдей теңдік шарты бойынша өз елінде мемлекеттік қызметке орналаса алу құқығы мен мүмкіндігіне ие болуы тиіс деп бекітілген (b) және c) тармақтары).

2008 жылғы 4 мамырдағы Қазақстан Республикасының Заңымен ратификацияланған 2003 жылғы 31 қазандағы Біріккен Ұлттар Ұйымының Сыбайлас жемқорлыққа қарсы конвенциясында әрбір қатысушы мемлекет тиісті жағдайларда және өзінің құқықтық жүйесінің негізгі принциптеріне сәйкес азаматтық қызметшілердің және тиісті жағдайларда сайланып қойылмайтын жария лауазымды адамдарды жұмысқа қабылдау, іріктеу, қызмет өткеруі, қызметі жағынан өсуі және өз еркімен орнынан түсу сияқты жүйені құруға, қолдауға және нығайтуға ұмтылады, олар мыналар:

a) тиімділік пен ашықтық принциптеріне және мінсіз жұмыс, әділеттілік пен қабілеттілік сияқты объективті өлшемдерге негізделеді;

b) бұған сыбайлас жемқорлық тұрғысынан алғанда ерекше осал саналатын көпшілікке арналған лауазымды атқару үшін кадрларды іріктеу мен даярлаудың тиісінше рәсімдері және тиісті жағдайларда, осындай лауазымдардағы осындай кадрлардың алмасылуы жатады (7-бап). Бұл қылмыстың қауіптілік деңгейін ескере отырып, негізделген кезде әрбір қатысушы мемлекет құқықтық жүйенің негізгі принциптеріне қандай дәрежеде сай келуі жағдайында оның ішкі заңнамасымен белгіленген осы Конвенцияға сәйкес осындай деп танылған қылмыс үшін сотталған адамдарды соттың шешімімен немесе кез келген басқа да тиісті құралдар көмегімен оны белгілі бір мерзімге айыру үшін рәсімдерін белгілеу: a) жария қызметпен айналысу ; және b) толық немесе ішінара мемлекет меншігіндегі қандай да бір кәсіпорында лауазымды қызмет атқару құқығынан толық айыру мүмкіндігін қарастырады (30-баптың 7-тармағы) деп белгіленген.

2. Заңның 16-бабы 3-тармағының б) тармақшасына сәйкес мемлекеттік қызметке кірер алдындағы үш жыл ішінде мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс

қылық үшін тәртіптік жауаптылыққа тартылған азаматты мемлекеттік қызметке қабылдауға болмайды. Мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылық үшін қызметтен шығарылған азамат мемлекеттік қызметке жіберілмейді.

Келтірілген нормативтік нұсқамалар мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылық жасаған адамдарды мемлекеттік қызметке жібермеуге бағытталған. Бұл ретте мұндай тыйым салудың қолданылу мерзімдері адамға қолданылған тәртіптік жазаға қарай әртүрлі: атқаратын мемлекеттік лауазымынан шығарылған кезде – өмір бойына, ал басқа жаза түрлері қолданылған жағдайда – үш жыл.

Уақытша сипатта болатын және белгілі бір кезең ішінде қолданылатын, қаралып отырған шектеу адамды Заңның 50-бабының 1-тармағында көрсетілген бұзушылықтар үшін тәртіптік жауаптылыққа тарту салдары болып табылады, азаматтың беделіне қатысы болады және тәртіптік жазаларды қолдану мақсаттарына қол жеткізуге, мемлекеттік биліктің беделін және қоғамның мемлекеттік қызметке, мемлекетке, оның институттарына сенімін ұстап тұру қажеттілігіне негізделген және ол Конституцияның 33-бабы 4-тармағының және 39-бабының талаптарына сәйкес келеді.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылығы үшін қызметтен шығарылған азаматтар үшін мемлекеттік қызметте лауазымдарға орналасуға қандай да бір мерзіммен шектелмеген шартсыз тыйым салуды белгілеу бөлігінде Заңның 16-бабы 3-тармағы б) тармақшасының ережелерінде объективті және ақылға қонымды негіз жоқ және ол азаматтардың бірқатар конституциялық құқықтарына нұқсан келтіруге алып келеді.

Заңның 43-бабының 1-тармағында мемлекеттік қызметшілер өздерінің қызметтік міндеттерін орындамағаны немесе тиісінше орындамағаны үшін Қазақстан Республикасының заңдарына сәйкес азаматтық-құқықтық, тәртіптік, әкімшілік, қылмыстық жауаптылықта болады деп белгіленген. Заңның 44-бабының 5, 6 және 7-тармақтары мағынасы бойынша мемлекеттік қызметшінің Заңның 50-бабының 1-тармағында көрсетілген қандай да бір тәртіптік теріс қылық жасауы, егер оның қылмыстық жазаланатын іс-әрекет не әкімшілік құқық бұзушылық белгілері болмаса, тәртіптік жауаптылыққа әкеп соғады. Өз кезегінде, Қазақстан Республикасының Әкімшілік құқық бұзушылық туралы кодексінде (бұдан әрі – ӘҚБтК) және Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексінде (бұдан әрі – ҚК) нақ сол объектілерге қолданылатын, мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік құқық бұзушылықтар сияқты құқық бұзушылықтар құрамы көзделген. Мәселен, ҚК-нің 366-бабының ("Пара алу") ескертуінде егер сыйлықтың құны екі айлық есептік көрсеткіштен аспаса, осы баптың бірінші бөлігінде көрсетілген адамның бірінші рет сыйлық түрінде мүлікті, мүлікке құқықты немесе өзге де мүліктік пайданы алуы бұрын жасалған заңды әрекеттері (әрекетсіздігі) үшін алдын ала уағдаластық болмаған кезде маңызы аз болуына байланысты қылмыс болып табылмайды және тәртіптік немесе әкімшілік тәртіппен қудаланады деп айтылған.

Мемлекеттік қызмет және мемлекеттік басқару мүдделеріне қарсы сыбайлас жемқорлық және өзге де құқық бұзушылықтар үшін жауаптылық мәселелерін регламенттейтін Заңның 50-бабының, ӘҚБтК мен ҚК-нің өзара байланысты нормаларын құрылымдау тиісінше тәртіптік, әкімшілік немесе қылмыстық жауаптылыққа әкеп соғуы мүмкін осы іс-әрекеттердің қоғамға қауіптілігі дәрежесіне қарай айырмалармен негізделеді. Ұқсас немесе бірдей іс-әрекеттер үшін жауаптылықтың салааралық жіктелуі қылмыстық-құқықтық, әкімшілік-құқықтық және өзге де ықпал ету шаралары сияқты негізделеді, олардың салдарының сипаты мен қатаңдығы жасалған құқық бұзушылық ауырлығына сәйкес келуге, әділдік, мөлшерлестік және нысана тұрғысынан өзара байланысты, әртүрлі салаға тиесілі нормалардың өзара үйлесімділік талаптарына сай болуға тиіс, бұл Конституцияның 39-бабының ережелерінен туындайды.

Заңның 16-бабы 3-тармағының б) тармақшасында белгіленген, тәртіптік жауаптылықтың жалпы құқықтық салдары ретінде мемлекеттік қызметке кіруге мерзімсіз тыйым салу өзінің мазмұны бойынша ҚК-де көзделген, белгілі бір лауазымды атқару немесе белгілі бір қызметпен айналысу құқығынан айыру түріндегі қосымша жазаға ұқсас, ол белгілі бір мерзімге – бір жылдан он жылға дейін де, өмір бойына да тағайындалуы мүмкін (50-бап). Алайда, бұл жаза түрі сот үкімімен қолданылады және адамның сыбайлас жемқорлық қылмыстар жасауда кінәлілігі танылған кезде мемлекеттік қызметте лауазымды атқаруға өмір бойына тыйым салуға әкеп соғады, бұлар ауырлық дәрежесі бойынша тәртіптік құқық бұзушылықтардан әлдеқайда асып түседі.

Сонымен қатар, белгілі бір кезең өткеннен кейін Заң сыбайлас жемқорлық құқық бұзушылық жасағаны үшін әкімшілік жаза тағайындалған, сондай-ақ қылмыстық теріс қылық пен онша ауыр емес және ауырлығы орташа қылмыс жасаған адамдардың мемлекеттік қызмет лауазымдарына орналасуға жол беріледі, бұлардың арасында мемлекеттік қызмет және мемлекеттік басқару мүдделеріне қол сұғатын іс-әрекеттер де бар (ҚК-нің 362-бабының бірінші бөлігі, 363-бабы және басқалар). Бірқатар жағдайларда сотталғандықтың жойылуы немесе алып тасталуы да мемлекеттік қызметке кіруге кедергісін келтірмейді (16-баптың 3-тармағының 7), 9) және 10) тармақшалары). Осылайша, әкімшілік және қылмыстық құқық бұзушылықтар жасап, заңмен қорғалатын мүдделерге анағұрлым елеулі зиян келтірген азаматтар тәртіптік теріс қылықтарға жол бергені үшін қызметтен шығарылу салдарынан мемлекеттік қызметке кіруге тыйым салынған адамдармен салыстырғанда анағұрлым қолайлы жағдайда болады.

Конституциялық Сот мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылық жасағаны үшін қызметтен шығарылған азаматтар үшін мемлекеттік қызметте лауазымдарға орналасуға өмір бойына тыйым салуды белгілеу бөлігінде Заңның 16-бабы 3-тармағының б) тармақшасы конституциялық құқықтар мен бостандықтардың

мәнін бұрмалайды, оларды шектеуге жол берілетін конституциялық шектерді бұзады және әділдік, пропорционалдық және мөлшерлестік талаптарына сай келмейді, осыған байланысты Қазақстан Республикасы Конституциясының 24-бабының 1-тармағына, 33-бабының 2 және 4-тармақтарына және 39-бабының 1-тармағына қайшы келеді деп есептейді.

Осы жазылғандардың негізінде, Қазақстан Республикасы Конституциясының 72-бабының 3-тармағын және 74-бабының 3-тармағын, "Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты туралы" 2022 жылғы 5 қарашадағы Қазақстан Республикасы Конституциялық заңының 23-бабы 4-тармағының 3) тармақшасын, 55 – 58, 62-баптарын және 65-бабы 1-тармағының 2) тармақшасын басшылыққа ала отырып, өтініш нысанасына қатысты, Қазақстан Республикасының Конституциялық Соты

қаулы етеді:

1. Мемлекеттік қызмет және мемлекеттік басқару мүдделеріне қарсы құқық бұзушылық үшін тәртіптік, әкімшілік және қылмыстық жауаптылық шараларынан туындайтын құқықтық шектеулер мөлшерлестігінің болмауына байланысты, мемлекеттік қызметке кір келтіретін тәртіптік теріс қылықтар жасағаны үшін қызметтен шығарылған азаматтардың мемлекеттік қызметке кіруіне мерзімсіз тыйым салуды белгілеу бөлігінде "Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы" Қазақстан Республикасы Заңының 16-бабы 3-тармағының 6) тармақшасы Қазақстан Республикасы Конституциясының 24-бабының 1-тармағына, 33-бабының 2 және 4-тармақтарына және 39-бабының 1-тармағына сәйкес келмейді деп танылсын.

2. Қазақстан Республикасының Үкіметі осы нормативтік қаулы жарияланғаннан кейін алты айдан кешіктірмей Қазақстан Республикасы Парламентінің Мәжілісіне Қазақстан Республикасының заңнамасын осы нормативтік қаулыда жазылған Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының құқықтық позицияларына сәйкес келтіруге бағытталған тиісті заң жобасын енгізісін.

Қолданылған шаралар туралы көрсетілген мерзімде Қазақстан Республикасының Конституциялық Сотына ақпарат берсін.

3. Осы нормативтік қаулы қабылданған күнінен бастап күшіне енеді, Республиканың бүкіл аумағында жалпыға бірдей міндетті, түпкілікті болып табылады және шағым жасалуға жатпайды.

4. Осы нормативтік қаулы ресми республикалық баспасөз басылымдарында, құқықтық ақпараттың бірыңғай жүйесінде және Қазақстан Республикасы Конституциялық Сотының интернет-ресурсында қазақ және орыс тілдерінде жариялансын.

© 2012. Қазақстан Республикасы Әділет министрлігінің «Қазақстан Республикасының Заңнама және құқықтық ақпарат институты» ШЖҚ РМК