

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 марта 2023 года № 4.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан"

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Мусина К.С., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подоприторы Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф. с участием:

субъекта обращения – гражданина Аргумбаева Б.К.,
представителей:

Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Сената Парламента Кадырбека М.Б.,

Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы – заместителя Председателя Муксимова С.С.,

Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции – первого заместителя Председателя Малахова Д.М.,

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – вице-министра Мукановой А.К.,

Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан – первого вице-министра Сарбасова А.А.,

Министерства национальной экономики Республики Казахстан – вице-министра Омарбекова Б.Б.,

Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан – руководителя юридического отдела Алгожина Н.А.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – заместителя директора Джангарашева Р.М.

рассмотрел в открытом заседании обращение гражданина Аргумбаева Булата Кусаиновича о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан

подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан".

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан Нурмуханова Б.М., изучив материалы конституционного производства, проанализировав международный опыт и законодательство отдельных зарубежных стран, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан 24 января 2023 года поступило обращение гражданина Аргумбаева Б.К. о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта б) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" (далее - Закон).

В соответствии с оспариваемой нормой Закона на государственную службу не может быть принят гражданин, который в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекался к дисциплинарной ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. При этом на государственную службу не допускается гражданин, уволенный за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу.

Из обращения следует, что распоряжением Акима Бородулихинского района Восточно-Казахстанской области от 31 октября 2019 года Аргумбаев Б.К. был уволен с должности заместителя Акима Бородулихинского района Восточно-Казахстанской области за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, предусмотренных подпунктами 5) и 11) пункта 1 статьи 50 Закона. По истечении трех лет им были приняты меры по восстановлению на государственной службе. Однако отмеченный запрет не позволяет ему вновь занять должности на государственной службе.

Субъект обращения полагает, что данная норма пожизненно лишает его права работать на государственной службе и является несправедливой, ущемляет право быть избранным в государственные органы и нарушает принцип равного права граждан на доступ к государственной службе (статья 33 Конституции).

При проверке конституционности рассматриваемой нормы Закона применительно к предмету обращения, Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В пункте 4 статьи 33 Конституции Республики Казахстан закреплено, что граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом.

Государственная служба Республики Казахстан (далее – государственная служба) представляет собой деятельность государственных служащих в государственных органах по исполнению должностных полномочий, направленную на реализацию задач

и функций государственной власти (подпункт 6) статьи 1 Закона). Данная профессиональная деятельность носит публично-правовой характер и осуществляется государственными служащими в целях реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства.

Равное право граждан на доступ к государственной службе связано и с реализацией права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, а по отдельным категориям государственных должностей – права гражданина Республики быть избранным в государственные органы (пункт 1 статьи 24 и пункт 2 статьи 33 Основного Закона). Нормативным постановлением Конституционного Совета от 9 апреля 2004 года № 5 отмечается, что требования Конституции к гражданам страны, осуществляющим пассивное избирательное право, значительно выше, чем к остальному большинству избирателей, поскольку им предстоит нести бремя законодательства и государственных решений.

Следовательно, с учетом миссии государственной службы, особого правового статуса государственных служащих, специфики стоящих перед ними задач государство вправе определять для граждан правила поступления на государственную службу и ее прохождения, включая требования к кандидатам и соответствующие ограничения, которые могут быть связаны с необходимостью обеспечения эффективности деятельности государственного аппарата, доверия народа как единственного источника государственной власти и недопущения злоупотребления предоставленными полномочиями. Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы (подпункты 1) и 3) пункта 3 статьи 61 Конституции).

Конституционное право граждан на доступ к государственной службе может быть ограничено только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Вместе с тем, законодатель, принимая такие законы, обязан исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая существа конституционных прав и свобод и не вводя таких ограничений, которые не согласуются с конституционно определенными целями. Любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости,

пропорциональности и соразмерности (нормативные постановления Конституционного Совета от 27 февраля 2008 года № 2, от 20 августа 2009 года № 5, от 18 мая 2015 года № 3 и другие).

Обозначенные подходы корреспондируются с положениями международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан.

В статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года и ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, закреплено, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей, допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе (пункты b) и c)).

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года, устанавливает, что каждое государство-участник стремится, в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, какие:

а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях (статья 7). Когда это является обоснованным с учетом степени опасности преступления, каждое государство-участник в той мере, в какой это отвечает основополагающим принципам его правовой системы, рассматривает возможность установления процедур для лишения на определенный срок, установленный в его внутреннем законодательстве, по решению суда или с помощью любых других надлежащих средств, лиц, осужденных за преступления, признанные таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией, права: а) занимать публичную должность; и б) занимать должность в каком-либо предприятии, полностью или частично находящемся в собственности государства (пункт 7 статьи 30).

2. В соответствии с подпунктом б) пункта 3 статьи 16 Закона на государственную службу не может быть принят гражданин, который в течение трех лет перед поступлением на государственную службу привлекался к дисциплинарной

ответственности за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. На государственную службу не допускается гражданин, уволенный за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу.

Приведенные нормативные предписания направлены на недопущение к государственной службе лиц, совершивших дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу. При этом сроки действия такого запрета различаются в зависимости от примененного к лицу дисциплинарного взыскания: при увольнении с занимаемой государственной должности – пожизненно, а в случае применения других видов взысканий – три года.

Рассматриваемое ограничение, носящее временный характер и действующее в течение определенного периода, является следствием привлечения лица к дисциплинарной ответственности за нарушения, указанные в пункте 1 статьи 50 Закона, связано с репутацией гражданина и обусловлено достижением целей применения дисциплинарных взысканий, необходимостью поддержания авторитета государственной власти и доверия общества к государственной службе, государству, его институтам и само по себе согласуется с требованиями пункта 4 статьи 33 и статьи 39 Конституции.

Вместе с тем, положения подпунктом 6) пункта 3 статьи 16 Закона в части установления неограниченного каким-либо сроком безусловного запрета на занятие должностей на государственной службе для граждан, уволенных за дисциплинарный проступок, дискредитирующий государственную службу, не имеет объективного и разумного обоснования и приводит к ущемлению ряда конституционных прав граждан.

В пункте 1 статьи 43 Закона установлено, что за невыполнение или ненадлежащее выполнение своих служебных обязанностей государственные служащие несут гражданско-правовую, дисциплинарную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законами Республики Казахстан. По смыслу пунктов 5, 6 и 7 статьи 44 Закона совершение государственным служащим какого-либо дисциплинарного проступка, указанного в пункте 1 статьи 50 Закона, влечет дисциплинарную ответственность при условии, если он не содержит признаков уголовно наказуемого деяния либо административного правонарушения. В свою очередь, в Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях (далее - КоАП) и Уголовном кодексе Республики Казахстан (далее - УК) предусмотрены составы правонарушений, посягающие на те же объекты, что и дисциплинарные правонарушения, дискредитирующие государственную службу. Так, в примечании к статье 366 УК ("Получение взятки") сказано, что не является преступлением в силу малозначительности и преследуется в дисциплинарном или административном порядке получение впервые лицом, указанным в части первой настоящей статьи, имущества, права на имущество или иной имущественной выгоды в качестве подарка при отсутствии предварительной договоренности за ранее совершенные законные действия

(бездействие), если стоимость подарка не превышала двух месячных расчетных показателей.

Конструирование взаимосвязанных норм статьи 50 Закона, КоАП и УК, регламентирующих вопросы ответственности за коррупционные и иные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления, базируется на различиях в степени общественной опасности этих деяний, которые могут влечь соответственно дисциплинарную, административную или уголовную ответственность. Межотраслевая дифференциация ответственности за тождественные или однородные деяния основана и на том, что уголовно-правовые, административно-правовые и иные меры воздействия, характер и строгость их последствий должны соответствовать тяжести совершенного правонарушения, отвечать требованиям справедливости, соразмерности и взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, что вытекает из положений статьи 39 Конституции.

Установленный в подпунктом б) пункта 3 статьи 16 Закона бессрочный запрет на поступление на государственную службу как общеправовое последствие дисциплинарной ответственности по своему содержанию тождественен предусмотренному УК дополнительному наказанию в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью, которое может назначаться как на определенный срок – от одного года до десяти лет, так и пожизненно (статья 50). Однако этот вид наказания применяется по приговору суда и влечет пожизненный запрет занимать должности на государственной службе при признании виновности лица в совершении коррупционных преступлений, которые по степени их тяжести существенно превосходят дисциплинарные правонарушения.

Кроме того, по истечении определенного периода Закон допускает замещение должностей государственной службы лицами, совершившими коррупционное правонарушение, за которое налагалось административное взыскание, а также уголовный проступок и преступления небольшой и средней тяжести, среди которых имеются и деяния, посягающие на интересы государственной службы и государственного управления (часть первая статьи 362, статья 363 УК и другие). В ряде случаев погашение или снятие судимости также не препятствует поступлению на государственную службу (подпункты 7), 9) и 10) пункта 3 статьи 16). Тем самым, граждане, совершившие административные и уголовные правонарушения и нанесшие более серьезный вред охраняемым законом интересам, находятся в более благоприятном положении по сравнению с лицами, для которых запрет на поступление на государственную службу связан с их увольнением за допущенные дисциплинарные проступки.

Конституционный Суд считает, что подпункт б) пункта 3 статьи 16 Закона Закона в части установления для граждан, уволенных за совершение дисциплинарного

проступка, дискредитирующего государственную службу, пожизненного запрета на занятие должностей на государственной службе, искажает существо конституционных прав и свобод, нарушает конституционные пределы их допустимого ограничения и не отвечает требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности, в связи с чем противоречит пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55-58, 62 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", применительно к предмету обращения, Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать не соответствующим пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан подпункт 6) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" в части установления бессрочного запрета на поступление на государственную службу граждан, уволенных за совершение дисциплинарных проступков, дискредитирующих государственную службу, в связи с отсутствием соразмерности правовых ограничений, вытекающих из мер дисциплинарной, административной и уголовной ответственности за правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления.

2. Правительству Республики Казахстан не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение законодательства Республики Казахстан в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в данном нормативном постановлении.

О принятых мерах в указанный срок проинформировать Конституционный Суд Республики Казахстан.

3. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и обжалованию не подлежит.

4. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

Конституционный Суд Республики Казахстан

