

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 22-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей 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., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием:

субъекта обращения Курбанова С.А.,
представителей:

Верховного Суда Республики Казахстан – судьи Стыбаева А.С.,

Высшего Судебного Совета Республики Казахстан – члена Высшего Судебного Совета Сисеновой Н.У. и заместителя руководителя аппарата Курмантаевой Л.С.,

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – старшего помощника Генерального Прокурора по особо важным поручениям Кемалова М.Т.,

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

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

рассмотрел в открытом заседании обращение Курбанова С.А. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан от 25 декабря 2000 года "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" (далее – Конституционный закон).

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

установил:

В Конституционный Суд поступило обращение Курбанова С.А. о проверке на соответствие пункту 1 статьи 24 Конституции Республики Казахстан отдельных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона.

Из обращения и представленных материалов следует, что полномочия заявителя в качестве судьи были прекращены на основании решения Комиссии по качеству правосудия о несоответствии занимаемой должности в силу профессиональной непригодности (подпункт 11) пункта 1 статьи 34 Конституционного закона).

Согласно пункту 5 статьи 34 Конституционного закона основания прекращения полномочий судей, предусмотренные подпунктами 5), 11) и 11-1) пункта 1 данной статьи, признаются отрицательными мотивами.

Субъект обращения, ссылаясь на императивные нормы Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан" (подпункт 14) пункта 3 статьи 16, далее – Закон о государственной службе), Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе" (подпункт 9) пункта 2 статьи 6, далее – Закон о правоохранительной службе) и Закона Республики Казахстан от 13 февраля 2012 года "О специальных государственных органах Республики Казахстан" (подпункт 9) пункта 2 статьи 7, далее – Закон о специальных государственных органах), полагает, что прекращение полномочий судьи по отрицательным мотивам препятствует ему в реализации конституционного права на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии и тем самым влечет пожизненные ограничения в его правах.

При проверке конституционности указанных положений пункта 5 статьи 34 Конституционного закона Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Республика Казахстан, утверждая себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, провозглашает высшими ценностями человека, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции).

Приоритетность прав и свобод человека обеспечивается фундаментальностью положений об их признании и гарантированности в соответствии с Конституцией Республики Казахстан; о признании их абсолютности и неотчуждаемости, принадлежности каждому от рождения, определении содержания и применения законов и иных нормативных правовых актов (статья 12 Конституции).

Казахстан придерживается обязательств по соблюдению и защите прав и свобод человека в рамках ратифицированных международных договоров, являющихся составной частью действующего права на основании пункта 1 статьи 4 Основного Закона.

В соответствии с Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированным Республикой Казахстан Законом от 21 ноября 2005 года (далее – Международный пакт), государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в Пакте, будут осуществляться

без какой бы то ни было дискриминации и признаваться всеми надлежащими способами, включая принятие законодательных мер.

Право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии является фундаментальным конституционным правом (статья 24). Оно включает в себя право свободно выбирать труд или свободно соглашаться на труд без какой бы то ни было дискриминации и принуждения к нему, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род деятельности (статья 5 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года). Это коррелирует с положениями пункта 1 статьи 6 Международного пакта, который рассматривает данное право непосредственно как возможность зарабатывать себе на жизнь, то есть как жизненно необходимое условие.

Право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии непосредственно связано с реализацией равного права граждан на доступ к государственной службе (к отдельным ее видам), а также занятию судебных должностей (пункт 4 статьи 33, статья 79 Конституции).

Все эти виды трудовой деятельности являются профессиональными, предполагающими наличие у лица специальных знаний, умений, навыков и других необходимых качеств для обеспечения эффективности труда и достижения поставленных целей.

2. Правосудие в Республике осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики (пункт 1 статьи 75, пункт 1 статьи 76).

Судья является должностным лицом государства, наделенным в установленном Конституцией и Конституционным законом порядке полномочиями по осуществлению правосудия, выполняющим свои обязанности на постоянной основе и являющимся носителем судебной власти (пункт 1 статьи 23 Конституционного закона). Судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону (пункт 1 статьи 77 Конституции).

Осуществление правосудия, обеспечивающего надлежащую реализацию конституционного предназначения судебной власти, обуславливает установление особых требований к судьям, порядку их назначения и судебной деятельности, а также прекращению полномочий.

Требования, предъявляемые к судьям судов Республики, определяются конституционным законом (пункт 3 статьи 79 Конституции). Конституционным законом предусмотрены требования к кандидатам в судьи (статья 29). Законом Республики Казахстан от 4 декабря 2015 года "О Высшем Судебном Совете Республики Казахстан" в качестве основных критериев отбора кандидатов на

вакантные должности судей установлены высокий уровень знаний, высокие морально-нравственные качества и безупречная репутация (пункт 2 статьи 18).

Назначение судей осуществляется Президентом Республики Казахстан по рекомендации Высшего Судебного Совета после прохождения ряда процедур. Серьезные требованиями к знанию и применению права, приверженность принципам независимости и беспристрастности, соблюдение норм судейской этики необходимы для карьерного роста судей.

В соответствии с пунктом 1 статьи 79 Конституции полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены исключительно по основаниям, установленным законом, что, по мнению Конституционного Суда, предопределено спецификой судебной деятельности и особым статусом судьи (нормативное постановление от 21 апреля 2023 года № 10).

Пунктом 5 статьи 34 Конституционного закона к отрицательным мотивам прекращения полномочий судьи отнесено решение Комиссии по качеству правосудия о несоответствии судьи занимаемой должности в силу профессиональной непригодности (подпункт 11) пункта 1 статьи 34). Это согласуется с Основными принципами независимости судебных органов, одобренными резолюциями Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций 40/32 от 29 ноября 1985 года и 40/146 от 13 декабря 1985 года, согласно которым судьи могут быть временно отстранены от должности или уволены только по причине их неспособности выполнять свои обязанности или поведения, делающего их не соответствующими занимаемой должности (пункт 18).

Решение Комиссии по качеству правосудия выносится по результатам рассмотрения материалов об оценке квалификации действующих судей (пункт 1 статьи 44 Конституционного закона).

Оценкой профессиональной деятельности судьи признаются оценка уровня его профессиональных знаний и умения применять их при отправлении правосудия, результатов судебной деятельности, деловых и нравственных качеств судьи и соответствия его требованиям, предъявляемым Конституционным законом и Кодексом судейской этики. Оценка профессиональной деятельности судьи проводится в целях улучшения качественного состава судейского корпуса, оценки и стимулирования роста профессиональной квалификации, повышения ответственности за укрепление законности при рассмотрении дел, охраны прав граждан и интересов общества (пункт 1 статьи 30-1 Конституционного закона).

Признание судьи не соответствующим занимаемой должности в силу профессиональной непригодности связано с низкими показателями качества отправления правосудия, несоблюдением норм судейской этики и трудовой дисциплины (пункт 2 статьи 30-1 Конституционного закона).

Конституционный Суд полагает, что отнесение законодателем решения Комиссии по качеству правосудия о несоответствии судьи занимаемой должности в силу

профессиональной непригодности к отрицательным мотивам прекращения полномочий судьи преследует обозначенные цели оценки профессиональной деятельности судьи и имеет сугубо автономное значение. Так, судьи, прекратившие свои полномочия по данному основанию, не могут вновь претендовать на судебские должности, получение перечисленных за них дополнительных обязательных пенсионных взносов и другие привилегии (подпункт 7) пункта 2 статьи 29, пункт 2 статьи 35-1 Конституционного закона). В целом такой подход обоснован и не противоречит Конституции.

3. В пункте 4 статьи 33 Конституции установлено, что граждане Республики имеют равное право на доступ к государственной службе.

Особыми видами государственной службы признаются служба в правоохранительных, специальных государственных органах, Вооруженных Силах, других войсках и воинских формированиях (подпункт 6) статьи 1 Закона о специальных государственных органах, подпункт 6) статьи 1 Закона о правоохранительной службе и подпункт 16) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года "О воинской службе и статусе военнослужащих", далее – Закон о воинской службе).

В нормативном постановлении от 6 марта 2023 года № 4 Конституционный Суд отмечал, что 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.

Конституционный Суд считает, что подходы к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов, принятые в судебной системе, не могут автоматически применяться в сфере государственной службы. Недостаточная профессиональная пригодность судьи, выявленная при проведении оценки по специальной методике, применяемой только к судьям, при отсутствии других преграждающих обстоятельств в дальнейшем не должна быть безусловным и бессрочным препятствием при поступлении на государственную службу, которая основывается на иных принципах и имеет свои особенности. Отождествление квалификационных требований к судьям и государственным служащим не вытекает из содержания пункта 4 статьи 33 Конституции, согласно которому требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, должны обуславливаться только характером должностных обязанностей и устанавливаться законом.

Данный вывод следует также из положений действующего законодательства о государственной службе, в котором предусмотрены требования и процедуры, схожие по содержанию, но отличающиеся по последствиям.

Отрицательные результаты аттестации и неудовлетворительные результаты оценки их деятельности как основания для прекращения государственной службы административными государственными служащими не признаются в качестве отрицательных мотивов. Они не являются препятствием для повторного поступления на государственную службу (пункт 3 статьи 16, подпункты 19) и 20) пункта 1 и пункт 3 статьи 61 Закона о государственной службе). Политические государственные служащие, уволенные по решению Президента Республики в связи с утратой доверия за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных полномочий, то есть по отрицательному мотиву, могут через три года вновь занять должности на государственной службе. Закон о государственной службе допускает по истечении определенного периода замещение должностей государственной службы лицами, совершившими коррупционное правонарушение, за которое налагалось административное взыскание, а также уголовный проступок или преступления небольшой и средней тяжести, лишенными судом права занимать государственные должности на определенный срок (пункт 3 статьи 16, подпункт 15-1) статьи 59, пункт 5 статьи 60).

Различные перечни отрицательных мотивов увольнения предусмотрены в Законах о правоохранительной службе (пункт 3 статьи 80), о специальных государственных органах (пункт 14 статьи 51) и Законе о воинской службе (пункт 2 статьи 26).

Отличия в подходах к характеру и последствиям отдельных оснований прекращения полномочий в различных сферах приводит к дисбалансу в правовом регулировании и создает условия для нарушения конституционных прав, связанных со свободой труда, свободным выбором рода деятельности и профессии путем установления ограничений, не отвечающих принципам необходимости, справедливости и соразмерности.

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", Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан пункт 5 статьи 34 Конституционного закона Республики Казахстан "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан" в следующем истолковании:

прекращение полномочий по такому отрицательному мотиву как несоответствие занимаемой должности в силу профессиональной непригодности должно влечь

правовые последствия для освобожденного от должности судьи только в рамках Конституционного закона Республики Казахстан "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан";

гражданин, уволенный с должности судьи по указанному основанию, может реализовать конституционное право на свободу труда в иных сферах, в том числе на государственной службе.

2. Правительству Республики Казахстан внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на обеспечение соразмерности ограничений по доступу к различным видам государственной службы, обусловленных оценкой профессиональной пригодности, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

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 периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

Конституционный Суд Республики Казахстан