

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 26 декабря 2023 года № 38-НП

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

субъекта обращения Есенева Е.С.,
представителей:

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

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

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Манкешова Ш.Ж.,

Министерства внутренних дел Республики Казахстан – начальника Юридического департамента Дюсембекова К.С.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Момбаева И.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Есенева Е.С. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан" (далее – Закон о государственной службе).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Ескендинова А.К. и участников заседания, изучив материалы конституционного производства, проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) по обращению гражданина проверил на соответствие Конституции Республики Казахстан

(далее – Конституция) подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе.

Из обращения следует, что ранее заявитель привлекался к административной ответственности по части первой статьи 468, статье 469 и части второй статьи 471 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30 января 2001 года, утратившего силу Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года, а также по результатам служебного расследования 30 января 2009 года был уволен за совершение проступка, дискредитирующего звание сотрудника органов внутренних дел.

Субъект обращения полагает, что действующий в настоящее время подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе, устанавливающий бессрочный (пожизненный) запрет приема гражданина на государственную службу при увольнении его по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, по содержанию и правовым последствиям тождественен подпункту б) пункта 3 статьи 16 данного Закона, поскольку служба в правоохранительных органах является одним из видов государственной службы. Следовательно, указанное ограничение, по мнению автора обращения, нарушает принцип равного доступа граждан к государственной службе (пункт 4 статьи 33 Конституции) и не соответствует правовым позициям Конституционного Суда, изложенным в нормативном постановлении от 6 марта 2023 года № 4.

Заявитель неоднократно обращался в государственные органы по вопросу разъяснения возможности его участия в конкурсах на занятие определенных должностей на государственной службе, однако в полученных отрицательных ответах содержалась ссылка на оспариваемую им норму Закона о государственной службе.

При проверке конституционности оспариваемых положений Закона о государственной службе применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего.

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

Парламент Республики Казахстан 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).

Конституционный Суд ранее 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 (нормативное постановление от 6 марта 2023 года № 4).

Правоохранительная служба носит публично-правовой характер и направлена на решение конституционно значимых задач, имеет много общего с воинской службой по предъявляемым к служащим требованиям, условиям поступления на службу и ее прохождения, применяемым средствам и другим признакам. Конституционное право граждан на доступ к государственной службе, в том числе к правоохранительной, 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 (пункт 1 статьи 39 Конституции). При установлении таких ограничений законодатель должен исходить из конституционных пределов допустимого ограничения прав и свобод человека и гражданина, не искажая их сущности 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.

Конституционный Суд в своих итоговых решениях указывал на необходимость дифференциации подходов к решению кадровых и иных связанных с ними вопросов при занятии гражданами отдельных государственных должностей, возможность предъявления к некоторым категориям государственных служащих, в частности к сотрудникам правоохранительных органов, повышенных требований (нормативные постановления от 14 июля 2023 года № 22-НП и от 31 августа 2023 года № 27-НП).

Данные правовые позиции Конституционного Суда корреспондируются с положениями международных договорных и иных обязательств Республики Казахстан, указанными в вышеобозначенных нормативных постановлениях Конституционного Суда, и применимы к правоохранительной службе как особому виду государственной службы (подпункты 6) и 7) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе" (далее – Закон о правоохранительной службе).

2. Конституционный Суд ранее отмечал публично-правовой характер государственной службы и действие Закона на государственных служащих в правоохранительных органах с особенностями, предусмотренными законодательными актами Республики Казахстан о правоохранительной службе.

При прохождении правоохранительной службы сотрудники обязаны соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, служебную и трудовую дисциплину, требования Этического кодекса сотрудников правоохранительных органов Республики Казахстан и другие возложенные на них законом обязанности (пункты 1 и 2 статьи 16 Закона о правоохранительной службе). Служебная этика сотрудников основывается на этических принципах государственной службы, установленных в Этическом кодексе государственных служащих Республики Казахстан, утвержденном Указом Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 153, и специальных этических принципах правоохранительной службы.

Одним из оснований увольнения сотрудника с правоохранительной службы по отрицательным мотивам является совершение им проступка, дискредитирующего правоохранительный орган (подпункт 13) пункта 1, пункты 2 и 3 статьи 80 Закона о правоохранительной службе). Досрочное прекращение службы в правоохранительных органах по отрицательным мотивам сопряжено с лишением сотрудников социальных и иных гарантий и влечет серьезные общеправовые последствия, связанные с бессрочным запретом приема таких лиц на правоохранительную службу (подпункт 9) пункта 2 статьи 6 Закона о правоохранительной службе) и аналогичным ограничением прав при приеме на государственную службу (подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе).

Конституционным Судом ранее признан не соответствующим Конституции подпункт б) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе в части установления бессрочного запрета приема 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 (нормативное постановление от 6 марта 2023 года № 4).

Подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе также устанавливает бессрочный запрет приема на государственную службу граждан, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов, специальных государственных органов, с должности судьи или с воинской службы. В рассматриваемом случае заявитель был уволен за совершение дисциплинарного проступка, дискредитирующего звание сотрудника органов внутренних дел.

Конституционный Суд считает, что с учетом правовой природы и общих принципов правового регулирования прекращение правоохранительной службы по данному основанию может повлечь негативные общеправовые последствия для гражданина и учитываться при дальнейшем его поступлении на государственную службу. Вместе с тем такие ограничения должны быть взаимно согласованными и отвечать требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции.

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 (подпункты 3), 7) и 9) пункта 3 статьи 16). В нормативном постановлении Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 22-НП подчеркивалось, что отличия в подходах к характеру и последствиям отдельных оснований прекращения полномочий в различных сферах приводят к дисбалансу в правовом регулировании и создают 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.

По мнению Конституционного Суда, оспариваемая субъектом обращения норма Закона о государственной службе в части установления бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов за совершение дисциплинарных правонарушений, предъявляющая требования к кандидату на должность государственного служащего без учета характера должностных обязанностей, нарушает равное право граждан на доступ к государственной службе и, в целом, не отвечает принципам справедливости, соразмерности и критериям взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности, в связи с чем противоречит пункту 1 статьи 24, пункту 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции.

3. Конституционный Суд отмечает важное значение правильного определения действия нормативных правовых актов во времени и по кругу лиц.

В нормативных постановлениях Конституционного Совета от 10 марта 1999 года № 2/2 и Конституционного Суда от 31 августа 2023 года № 27-НП разъяснено, что принятые Парламентом Республики Казахстан законы могут иметь обратную силу, если решение об этом закреплено в самом законе или в постановлении о введении его в действие.

Закон о государственной службе, которым установлен бессрочный запрет приема на государственную службу лиц, уволенных по отрицательным мотивам из правоохранительных органов (подпункт 14) пункта 3 статьи 16), введен в действие с 1 января 2016 года. В заключительных положениях данного Закона (глава 12) и Закона о правоохранительной службе (статьи 84 и 85), регулирующих порядок их введения в действие, не предусмотрены нормы об обратной силе нового требования и правила об отнесении определенных оснований увольнения к числу отрицательных мотивов (пункт 3 статьи 80). При этом в Законе от 21 декабря 1995 года "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" отсутствовали понятие и перечень отрицательных оснований увольнения.

Конституционный Суд ранее обращал внимание на то, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации (нормативные постановления от 18 мая 2023 года № 14-НП, от 31 августа 2023 года № 27-НП и другие).

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72, пунктами 2 и 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62, пунктом 3 статьи 63, статьей 64 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 не соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" в части установления во взаимосвязи с подпунктом 13) пункта 1 и пунктом 3 статьи 80 Закона Республики Казахстан "О правоохранительной службе" бессрочного запрета приема на государственную службу лиц, уволенных с правоохранительной службы за совершение проступка, дискредитирующего правоохранительный орган, в связи с отсутствием соразмерности данного правового ограничения.

2. Решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на положениях подпункта 14) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан", признанных неконституционными, исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены в установленном порядке.

3. 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 о государственной службе 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.

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

5. 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

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан