

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 31 августа 2023 года № 26-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"

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

субъектов обращений Палмагамбетова С.А. (его представителя – юридического консультанта Кубжасаровой Г.К.) и Шекетова Т.Ж.,

представителей:

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Аукашевой Г.А.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Кайракбаева Б.А.,

Министерства культуры и спорта Республики Казахстан – руководителя Аппарата Ахметова Ж.С.,

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

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

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

Министерства юстиции Республики Казахстан – вице-министра Жакселековой Б.Ш.

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

эксперта – доцента кафедры международного права Казахского национального университета имени аль-Фараби, кандидата юридических наук Гилевой Н.В.,

рассмотрел в открытом заседании обращения Палмагамбетова С.А. и Шекетова Т.Ж. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года (далее – Трудовой кодекс) и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан" (далее – Закон о государственной службе).

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан Сарсембаева Е.Ж., изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан поступили обращения Палмагамбетова С.А. о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса и подпункта 8) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе, а также Шекетова Т.Ж. о проверке конституционности той же нормы Закона о государственной службе.

По мнению субъектов обращения, установленные запреты на:

трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление (подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса);

поступление на государственную службу гражданина Республики, совершившего коррупционное преступление (подпункт 8) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе),

нарушают конституционные права на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии; на доступ граждан Республики к государственной службе; противоречат принципу правосудия, согласно которому законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют, поскольку указанные ограничения введены после погашения у них судимости в связи с истечением срока пробационного контроля (пункт 1 статьи 24, пункт 4 статьи 33 и подпункт 5) пункта 3 статьи 77 Конституции).

Данные обращения касаются одного и того же предмета, в связи с чем, руководствуясь пунктом 2 статьи 49 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" (далее – Конституционный закон), Конституционный Суд объединил их в одно конституционное производство.

При рассмотрении вопроса о соответствии Конституции вышеуказанных норм Трудового кодекса и Закона о государственной службе Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Права и свободы человека признаются и гарантируются в соответствии с Конституцией, принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (пункты 1 и 2 статьи 12 Конституции).

Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность, а их ограничение допустимо 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, при соблюдении принципа равенства всех перед законом и судом (пункт 5 статьи 12, пункт 1 статьи 14 и пункт 1 статьи 39 Основного Закона).

Конституция закрепляет право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии. Принудительный труд допускается только на основании судебного акта о признании виновным в совершении уголовного или административного правонарушения либо в условиях чрезвычайного или военного положения (пункт 1 статьи 24).

Конституционный Суд неоднократно отмечал, что основания и пределы ограничительных мер должны соответствовать требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции (нормативные постановления от 21 апреля 2023 года № 11, от 18 мая 2023 года № 14-НП и другие).

Это означает, что гарантированное Основным Законом право каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии может быть ограничено законом только в целях защиты конституционно значимых ценностей. При этом такие ограничения допустимы при соблюдении конституционного положения о равенстве всех перед законом и вытекающих из Основного Закона критериев разумности, соразмерности (пропорциональности). Парламент вправе вводить, изменять либо отменять законом такие ограничения, а любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях, не должна искажать содержание конституционных норм и посягать на их сущность.

2. Подпунктом 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса предусмотрена недопустимость трудоустройства в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление.

Согласно Бюджетному кодексу Республики Казахстан от 4 декабря 2008 года к субъектам квазигосударственного сектора относятся государственные предприятия, товарищества с ограниченной ответственностью, акционерные общества, в том числе национальные управляющие холдинги, национальные холдинги, национальные

компании, учредителем, участником или акционером которых является государство, а также дочерние, зависимые и иные юридические лица, являющиеся аффилированными с ними в соответствии с законодательными актами Республики Казахстан (подпункт 31) пункта 1 статьи 3).

Необходимость соблюдения конституционного баланса публичных и частных интересов ориентирует на то, чтобы при трудоустройстве в квазигосударственные организации существовали правовые инструменты, направленные на снижение коррупционных рисков, повышение доверия общества к деятельности государственных организаций, а также на проведение эффективной антикоррупционной политики страны.

Понятие "квазигосударственный сектор", раскрытое законодателем, охватывает организации, представляющие значительную часть отечественной экономики, в которых кроме лиц, исполняющих управленческие и иные функции, связанные с коррупционными рисками, в трудовых отношениях состоят кратно превосходящие их количество работники из числа производственного и административного персонала.

Совершение лицом коррупционного преступления в прошлом является обстоятельством, несомненно влияющим на репутацию кандидата при его трудоустройстве в государственные организации.

Ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, направлено на снижение коррупционных рисков и преследует конституционно значимые цели. Эти цели связаны с необходимостью эффективного функционирования государственных институтов, сохранения и надлежащего обеспечения публичного правопорядка, основанного на высоком доверии общества к их деятельности, а также успешного решения возложенных на них задач.

Данный вывод соотносится с требованиями международных договоров, участницей которых является Республика Казахстан. Так, Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированная Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года, устанавливает, что 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, права занимать публичную должность и занимать должность в каком-либо предприятии, полностью или частично находящемся в собственности государства (пункт 7 статьи 30). Кроме того, данный подход соответствует пункту 2 статьи 1 Конвенции 1958 года о дискриминации в области труда и занятий, ратифицированной Законом Республики Казахстан от 20 июля 1999 года, в которой

закреплено, что любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанной на специфических требованиях таковой, не считается дискриминацией.

Таким образом, введенное законом ограничение права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии вытекает из международных договорных обязательств Республики, являющихся составной частью действующего национального права, и в целом не противоречит положениям Конституции.

3. В соответствии с подпунктом 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса ограничение права на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора для лица, совершившего коррупционное преступление, является пожизненным. Оно прямо не увязано с приговором суда, не зависит от погашения или снятия судимости и от содержания функциональных обязанностей по предполагаемой должности.

Подпункт 5) пункта 3 статьи 77 Конституции гласит, что законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Конституционный Совет Республики Казахстан в нормативном постановлении от 10 марта 1999 года № 2/2 разъяснил, что "эту норму Конституции следует понимать так, что обратной силы не имеют те законы, которые относятся к сфере регулирования юридической ответственности граждан за правонарушения и устанавливают новые виды ответственности или усиливают ее путем введения новых санкций, то есть ухудшают положение граждан, совершивших правонарушение. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, то новый закон имеет обратную силу".

Кроме того, в указанном нормативном постановлении отмечается, что "Парламент обладает правом устанавливать новые юридические нормы, исходя из сложившихся обстоятельств и принципа целесообразности, в том числе – устранять недостатки правового регулирования постоянно изменяющихся и динамичных общественных отношений. Принятые Парламентом законы могут действовать с обратной силой, если решение об этом закреплено в самом законе или в постановлении о введении его в действие".

По своей природе в системе действующего правового регулирования ограничение права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, предусмотренное указанным законоположением, непосредственно не относится к мерам уголовной ответственности, поскольку носит конституционно-правовой характер: оно законодательно введено в качестве правового дисквалифицирующего препятствия для занятия должностей в государственных организациях.

Коррупция в настоящее время продолжает рассматриваться как одна из основных угроз национальной безопасности (статья 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2012 года "О национальной безопасности Республики Казахстан") и потому данное

ограничение, не указываемое в приговоре в качестве дополнительного наказания, в силу закона применяется как общеправовое последствие совершения коррупционного преступления.

При таком понимании данной нормы Трудового кодекса она не противоречит подпункту 5) пункта 3 статьи 77 Конституции и не отменяет право лица на занятие трудовой деятельностью в иных сферах.

4. Рассматриваемая норма Трудового кодекса неразрывно связана с положениями Закона Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года "О противодействии коррупции" (далее – Закон о противодействии коррупции).

Закон о противодействии коррупции определяет коррупцию как незаконное использование лицами, занимающими ответственную государственную должность, лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, лицами, приравненными к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций, должностными лицами своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ.

В отношении указанного круга лиц законодательно предусмотрены меры финансового контроля в виде сдачи деклараций об активах и обязательствах, о доходах и имуществе, антикоррупционные ограничения, границы поведения, несовместимого с выполнением государственных функций.

При этом антикоррупционные и иные ограничения в субъектах квазигосударственного сектора, с точки зрения Закона о противодействии коррупции, определены только в отношении лиц, приравненных к лицам, уполномоченным на выполнение государственных функций. Таковыми признаются лица, исполняющие управленческие функции в субъектах квазигосударственного сектора, а именно лица, постоянно, временно либо по специальному полномочию исполняющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в указанных организациях (подпункты 2-1) и 4) статьи 1, подпункт 5) пункта 9 статьи 11, пункт 2-1 статьи 13 и пункт 3 статьи 14 Закона о противодействии коррупции).

Иных лиц, не связанных с осуществлением управленческих функций в квазигосударственном секторе, Закон о противодействии коррупции не относит к субъектам, которым предъявляются антикоррупционные ограничения.

Трудовой кодекс, помимо особенностей трудоустройства граждан в квазигосударственный сектор, также регулирует порядок их поступления на гражданскую службу, под которой понимается профессиональная деятельность гражданских служащих по исполнению должностных полномочий, направленная на

реализацию задач и функций казенных предприятий, государственных учреждений, осуществление технического обслуживания и обеспечение функционирования государственных органов (подпункт 1) пункта 1 статьи 1).

Подпункт 1) пункта 4 статьи 139 Трудового кодекса, в отличие от субъектов квазигосударственного сектора, предусматривает ограничение для лиц, ранее совершивших коррупционные преступления, по трудоустройству не на все должности, а лишь на те, которые связаны с выполнением функций, приравненных к государственным.

Конституционный Суд отмечает, что правовое регулирование в сфере трудовых отношений, порядок и условия их возникновения и прекращения, ограничения и дифференциация, приводящие к различиям в правах и обязанностях, должны обеспечивать баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов; использовать не чрезмерные, а только разумные, строго обусловленные меры; отвечать требованиям справедливости; являться пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей.

Следовательно, ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление (подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса), в правовой взаимосвязи с Законом о противодействии коррупции применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях.

5. Указанный конституционно-правовой смысл реализации права каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии (пункт 1 статьи 24 Конституции) неразрывно связан с равным правом граждан Республики на доступ к государственной службе. Требования, предъявляемые к кандидату на должность государственного служащего, обуславливаются только характером должностных обязанностей и устанавливаются законом (пункт 4 статьи 33 Конституции).

Это право принадлежит гражданам Республики Казахстан, особенности регулирования труда которых Трудовой кодекс возлагает на законы Республики Казахстан и иные нормативные правовые акты, устанавливающие особые условия и порядок поступления на службу, ее прохождения и прекращения, особые условия труда, условия оплаты труда, а также дополнительные льготы, преимущества и ограничения (статья 143 Трудового кодекса).

Закон о государственной службе, определяя данный порядок, наряду с иными ограничениями предусматривает оспариваемый субъектами обращений запрет на поступление на государственную службу гражданина, совершившего коррупционное преступление (подпункт 8) пункта 3 статьи 16).

Конституционный Суд в итоговых решениях 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.

Часть обозначенных правил и ограничений направлена на противодействие коррупции, представляющей серьезную угрозу охраняемым законом конституционным ценностям. Законодательство Республики Казахстан исходит из необходимости комплексного противодействия коррупции, распространяя предусмотренные в нем инструменты и меры на лиц, работающих в органах государственной власти, в государственных и иных организациях, с учетом осуществляемых ими публично-правовых функций, характера и объемов принадлежащих им активов и других обстоятельств.

Антикоррупционная политика государства направлена на снижение коррупционных рисков, повышение доверия к деятельности государственных органов и состоит из правовых, административных, организационных и иных мер (нормативные постановления Конституционного Суда от 6 марта 2023 года № 4 и от 13 июня 2023 года № 19-НП).

Специфика правового статуса государственных служащих обуславливается, прежде всего, характером должностных обязанностей. Законодатель в рамках своих полномочий, закрепленных статьями 33 и 61 Конституции, вправе устанавливать повышенные требования к репутации государственных служащих с тем, чтобы у граждан не возникали сомнения в безупречности их морально-нравственных качеств и, соответственно, законности принимаемых ими решений, связанных с реализацией публичной власти.

6. Конституция Республики Казахстан наделяет Парламент правом 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 (пункт 3 статьи 61).

Парламент, как отмечается в настоящем нормативном постановлении, вправе вводить, изменять либо отменять законом ограничения, а любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях, не должна искажать содержание конституционных норм и посягать на их сущность.

В этом смысле сохраняется возможность последующего совершенствования норм Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года (далее – Уголовный

кодекс), в котором коррупционными преступлениями признаются деяния, предусмотренные статьями 189 (пунктом 2) части третьей, частью четвертой в случае наличия признаков, предусмотренных пунктом 2) части третьей), 190 (пунктом 2) части третьей, частью четвертой в случае наличия признаков, предусмотренных пунктом 2) части третьей), 218 (пунктом 1) части третьей), 234 (пунктом 1) части третьей), 249 (пунктом 2) части третьей), 361, 362 (пунктом 3) части четвертой), 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 450, 451 (пунктом 2) части второй) и 452.

Данные преступления охватывают все категории преступлений, предусмотренные статьей 11 Уголовного кодекса, и включают не только коррупционные и иные уголовные правонарушения против интересов государственной службы и государственного управления (глава 15), но и уголовные правонарушения против собственности (глава 6), в сфере экономической деятельности (глава 8), воинские уголовные правонарушения (глава 18), составы преступлений по которым в целом соотносятся с целями и задачами, указанными в Законе о противодействии коррупции. Нормы последнего определяют коррупцию как незаконное использование лицами... своих должностных (служебных) полномочий и связанных с ними возможностей в целях получения или извлечения лично или через посредников имущественных (неимущественных) благ и преимуществ для себя либо третьих лиц, а равно подкуп данных лиц путем предоставления благ и преимуществ.

В то же время отдельные составы преступлений, отнесенные нормами материального права к коррупционным, включают не только указанные цели, но и нанесение вреда другим лицам или организациям (к примеру, статьи 369, 370, 450, 451 и 452 Уголовного кодекса). Это не позволяет в судебном порядке индивидуализировать вину подсудимого с точки зрения наличия в его действиях (бездействии) коррупционной составляющей, в связи с чем перечень коррупционных преступлений рекомендуется актуализировать с учетом целей и задач, определенных Законом о противодействии коррупции.

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, пунктом 4 статьи 64 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона, Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать подпункт 2) пункта 2 статьи 26 Трудового кодекса Республики Казахстан соответствующим Конституции Республики Казахстан в данном Конституционным Судом Республики Казахстан истолковании:

ограничение на трудоустройство в субъекты квазигосударственного сектора лица, совершившего коррупционное преступление, в правовой взаимосвязи с Законом

Республики Казахстан "О противодействии коррупции" применимо в отношении лиц, претендующих на должности, связанные с исполнением управленческих функций в указанных организациях.

2. Признать подпункт 8) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" соответствующим Конституции Республики Казахстан.

3. Правительству Республики Казахстан внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение Трудового кодекса Республики Казахстан в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в настоящем нормативном постановлении.

4. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, 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