



О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан от 23 ноября 2015 года "О государственной службе Республики Казахстан"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 24 декабря 2024 года № 57-НП.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе председательствующего – заместителя Председателя Нурмуханова Б.М., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Мусина К.С., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А. и Сарсембаева Е.Ж., с участием:

субъекта обращения Кинтонова М.Б. и его представителя – адвоката Соколова Ю.В.

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 Сулейменова Д.А.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Ауганбаевой Г.А.,

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

Академии государственного управления при Президенте Республики Казахстан – вице-ректора по корпоративным финансовым вопросам Бекиша Ұ.А.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – главного научного сотрудника Турецкого Н.Н.,

Института парламентаризма – исполнительного директора Канатова А.К.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Кинтонова М.Б. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 11) 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:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о проверке на соответствие пункту 1 статьи 24, пунктам 2 и 4 статьи 33 и пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) подпункта 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе, устанавливающего бессрочный запрет приема на государственную службу граждан, ранее судимых или освобожденных от уголовной ответственности за совершение преступления на основании пунктов 3), 4), 9), 10) и 12) части первой статьи 35 или статьи 36 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – УПК) за совершение тяжких или особо тяжких преступлений (далее – оспариваемая норма права).

Из обращения и прилагаемых к нему документов следует, что вступившим в законную силу приговором Кустанайского городского народного суда Кустанайской области от 23 декабря 1988 года заявитель был осужден за совершение тяжкого преступления, предусмотренного частью второй статьи 134 Уголовного кодекса Казахской ССР (разбойное нападение группой лиц), с назначением наказания в виде трех лет лишения свободы без конфискации имущества и с отсрочкой исполнения приговора на два года.

Распоряжением акима Костанайской области от 4 декабря 2023 года № 268-р/к заявитель уволен с должности руководителя государственного учреждения "Управление физической культуры и спорта акимата Костанайской области" за представление при поступлении на государственную службу заведомо ложных документов и сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу, а также ввиду несоответствия требованиям, установленным при назначении на государственную должность (подпункты 16) и 17) пункта 1 статьи 61 Закона о государственной службе).

Субъект обращения полагает, что оспариваемая норма права нарушает конституционное право каждого на свободу труда и принцип равного доступа граждан к государственной службе (пункт 1 статьи 24 и пункт 4 статьи 33 Конституции), не соответствует правовым позициям Конституционного Суда, изложенным в нормативном постановлении от 6 марта 2023 года № 4, противоречит подпункту 10) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе и не имеет обратной силы. По правилам частей первой и девятой статьи 79 Уголовного кодекса Республики Казахстан от 3 июля 2014 года (далее – УК) при погашении судимости аннулируются все уголовно-правовые последствия и человек не считается судимым.

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 и пунктом 2 статьи 50 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" Конституционный Суд по обращениям граждан проверяет конституционность нормативных правовых актов, непосредственно затрагивающих их права и свободы, закрепленные Конституцией, и только в части, указанной в обращении заявителя. Указанная субъектом обращения норма Закона о государственной службе касается его только в части запрета приема на государственную службу граждан, ранее судимых за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

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

1. Пунктом 4 статьи 33 Конституции закреплено равное право граждан Республики Казахстан 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 б) статьи 1 Закона о государственной службе). Конституционный Суд ранее отмечал, что данная профессиональная деятельность носит публично-правовой характер и осуществляется государственными служащими в целях реализации основных направлений внутренней и внешней политики государства. 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, повышения степени доверия народа как единственного источника государственной власти и недопущения злоупотребления предоставленными должностными полномочиями (нормативное постановление от 6 марта 2023 года № 4).

Законодатель вправе установить повышенные требования к репутации государственных служащих как носителей публичной власти, с тем чтобы у граждан не было сомнений в их профессиональных и нравственных качествах и, соответственно, в законности и справедливости их действий и решений.

Конституционное право граждан на равный 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 (пункт 1 статьи 39). При этом такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности (нормативные постановления Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 22-НП, от 31 августа 2023 года № 27-НП, от 20 сентября 2023 года № 28-НП и от 26 декабря 2023 года № 38-НП).

Право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии является фундаментальным конституционным правом (статья 24 Основного Закона). Оно включает 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). Право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии непосредственно связано с реализацией равного права граждан на доступ к государственной службе (пункт 4 статьи 33 Конституции и нормативное постановление Конституционного Суда от 14 июля 2023 года № 22-НП).

Данные правовые подходы корреспондируются с положениями статьи 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, позволяющей государствам устанавливать обоснованные ограничения на доступ к государственной службе.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированной Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года (далее – Конвенция), каждое государство-участник рассматривает возможность принятия надлежащих законодательных и административных мер сообразно целям Конвенции с тем, чтобы установить критерии применительно к кандидатам на публичные должности, а также с учетом степени опасности преступления и в той мере, в какой это отвечает основополагающим принципам его правовой системы. Определение преступлений, признанных таковыми согласно положениям Конвенции, и применимых юридических возражений или других правовых принципов, устанавливающих правомерность деяний, входит в сферу внутреннего законодательства каждого государства-участника, в соответствии с которым осуществляются уголовное преследование и наказание за такие преступления (пункт 9 статьи 30 Конвенции).

Конвенцией о дискриминации в области труда и занятий, принятой Генеральной конференцией Международной организации труда 25 июня 1958 года и ратифицированной Законом Республики Казахстан от 20 июля 1999 года, установлено, что любое различие, недопущение или предпочтение в отношении определенной работы, основанной на специфических требованиях к таковой, не считается дискриминацией.

2. По правилам статьи 79 УК судимым признается лицо, осужденное за совершение преступления, со дня вступления обвинительного приговора суда в законную силу до момента погашения или снятия судимости.

Судимость обозначает особое правовое положение осужденного лица, к которому государством применены меры уголовно-правового воздействия, влекущие правовые последствия и после отбытия назначенного наказания. Применительно к лицам, осужденным к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, досрочное снятие судимости не допускается, судимость погашается по истечении шести лет после отбытия наказания за тяжкие преступления и по истечении восьми лет после отбытия наказания за особо тяжкие преступления.

Уголовным законом предусмотрены дополнительные наказания, применяемые судом к виновному лицу, наряду с основным наказанием. Одним из видов дополнительных наказаний является лишение права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью (пункт 3) части третьей статьи 40 и статья 50 УК), состоящее в запрете осужденному лицу занимать определенные должности на государственной службе, в органах местного самоуправления, финансовых организациях либо заниматься определенной профессиональной или иной деятельностью.

Порядок исчисления срока данного вида наказания определен в статье 50 УК. Лишение такого права устанавливается на срок от одного года до десяти лет, а для некоторых видов преступлений и категорий осужденных – пожизненно.

Срок погашения судимости исчисляется с момента отбытия основного и дополнительного видов наказаний, а при назначении последнего пожизненно – с момента отбытия основного вида наказания. Погашение или снятие судимости аннулирует все уголовно-правовые последствия, за исключением ограничений, установленных назначенным пожизненно дополнительным видом наказания, и случаев определения судом вида учреждения уголовно-исполнительной системы (части пятая, девятая и десятая статьи 79 УК).

3. Граждане Республики Казахстан приобретают статус государственного служащего с момента назначения или избрания на государственную должность и утрачивают его с момента прекращения государственной службы в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан в сфере государственной службы (статья 8 Закона о государственной службе).

В пункте 3 статьи 16 Закона о государственной службе определены категории граждан, которые не могут быть приняты на государственную службу. В их числе указаны ранее судимые за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

Подпунктами 10) и 12) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе предусмотрен аналогичный бессрочный запрет для граждан, имеющих не погашенную или не снятую в установленном законом порядке судимость ко времени поступления на

государственную службу (вне зависимости от категории преступления), и лиц, совершивших преступление в составе преступной группы (пункт 24) статьи 3 УК).

Закон о государственной службе возлагает на всех кандидатов обязанность сообщать о фактах привлечения к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности и предусматривает правовые последствия ненадлежащего ее выполнения. Непредставление или умышленное искажение сведений, указанных в пункте 3 статьи 16 Закона о государственной службе, является основанием для отказа в приеме на государственную службу (пункт 4 статьи 16), а выявление в последующем фактов представления заведомо ложных документов или сведений, которые могли являться основаниями для отказа в приеме на государственную службу, – основанием для прекращения государственной службы административными государственными служащими (подпункт 16) пункта 1 статьи 61 Закона о государственной службе).

В соответствии с подпунктом 12) пункта 1 перечня документов, необходимых для ведения личного дела государственного служащего, утвержденного приказом Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 10 сентября 2021 года № 158, зарегистрированным в Министерстве юстиции Республики Казахстан 14 сентября 2021 года за № 24350 (далее – перечень документов личного дела), личное дело включает автобиографию государственного служащего с указанием различных сведений, в частности, о привлечении государственного служащего, его (ее) супруги (супруга) и близких родственников к уголовной ответственности (когда, за что).

Приведенные законодательные ограничения прав граждан на равный доступ к государственной службе, на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии не относятся к мерам уголовной ответственности, поскольку не носят уголовно-правового характера. Они введены законодателем в качестве особого конституционно-правового дисквалифицирующего препятствия для занятия государственных должностей, к которым предъявляются повышенные репутационные требования, что обусловлено их прямым участием в принятии правовых актов и особой ответственностью перед обществом и государством.

Указанное ограничение, предусмотренное Законом о государственной службе, является следствием осуждения лица за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления и выступает в качестве общеправового последствия судимости.

С учетом указанных подходов и полномочий законодателя, закрепленных в Основном Законе, Конституционный Суд ранее признал не противоречащими Конституции подпункт 8) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе и подпункт 2) пункта 4 статьи 4 Конституционного закона Республики Казахстан от 28 сентября 1995 года "О выборах в Республике Казахстан", устанавливающие бессрочный запрет на избрание на выборные должности и поступление на государственную службу граждан, совершивших коррупционные преступления (

нормативные постановления Конституционного Суда от 31 августа 2023 года № 26-НП и от 20 сентября 2023 года № 28-НП).

Аналогичные ограничения установлены при поступлении граждан на службу в правоохранительные органы (подпункт 9) пункта 2 статьи 6 Закона Республики Казахстан от 6 января 2011 года "О правоохранительной службе"), специальные государственные органы (подпункт 9) пункта 2 статьи 7 Закона Республики Казахстан от 13 февраля 2012 года "О специальных государственных органах Республики Казахстан"), на воинскую службу по контракту (подпункты 6) и 10) пункта 2 статьи 38 Закона Республики Казахстан от 16 февраля 2012 года "О воинской службе и статусе военнослужащих" и в другие органы.

Государственная служба эффективно функционирует при условии доверия со стороны общества исходя из конституционной нормы о том, что единственным источником государственной власти является народ. Этим обосновывается установление отдельных условий и требований для поступления и прохождения государственной службы, этического поведения должностных лиц.

Исходя из указанного, оспариваемая часть нормы права не содержит избыточных ограничений, имеет разумное обоснование с учетом тяжести совершенного уголовного правонарушения, отвечает требованиям справедливости и соразмерности мер правового воздействия, вытекающим из положений статьи 39 Основного Закона.

4. Конституционный Суд ранее обращал внимание на необходимость соответствия норм закона требованиям юридической точности, исключая возможность произвольной интерпретации, и отмечал важность правильного определения действия нормативных правовых актов во времени и по кругу лиц. Законы могут иметь обратную силу, если решение об этом содержится в самом законе или постановлении о введении его в действие (нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан от 10 марта 1999 года № 2/2 и Конституционного Суда от 18 мая 2023 года № 14-НП, от 31 августа 2023 года № 27-НП, от 26 декабря 2023 года № 38-НП и другие).

По мнению Конституционного Суда, при определении в Законе о государственной службе условий поступления граждан на государственную службу законодателем должен обеспечиваться баланс конституционно защищаемых ценностей, публичных и частных интересов при одновременном соблюдении вытекающих из Конституции принципов справедливости, равенства и соразмерности. Вводимые законодателем нормы права должны отвечать критериям правовой определенности, ясности, недвусмысленности и согласованности в системе действующего правового регулирования.

В соответствии с подпунктом 5) пункта 3 статьи 77 Конституции при применении закона судья должен руководствоваться следующим принципом: законы, устанавливающие или усиливающие ответственность, возлагающие новые обязанности

на граждан или ухудшающие их положение, обратной силы не имеют. Если после совершения правонарушения ответственность за него законом отменена или смягчена, применяется новый закон.

Данные конституционные положения воспроизведены и раскрыты в частях первой и третьей статьи 6 УК, в соответствии с которыми закон, устраняющий преступность или наказуемость деяния, смягчающий ответственность или наказание или иным образом улучшающий положение лица, совершившего уголовное правонарушение, имеет обратную силу, то есть распространяется на лиц, совершивших соответствующее деяние до введения такого закона в действие, в том числе на лиц, отбывающих наказание или отбывших наказание, но имеющих судимость.

Закон, устанавливающий преступность или наказуемость деяния, усиливающий ответственность или наказание или иным образом ухудшающий положение лица, совершившего это деяние, обратной силы не имеет.

Конституционный Суд полагает, что для реализации конституционного права граждан на доступ к государственной службе важное значение имеет установление (на момент поступления на государственную службу) факта сохранения той же степени криминализации общественно опасного деяния и отнесения его действующим уголовным законом к категории тяжких или особо тяжких преступлений. При декриминализации деяния или изменении категории тяжких или особо тяжких преступлений на менее тяжкие ранее действовавшее общеправовое последствие осуждения не может применяться. Лицо, ранее привлеченное к уголовной ответственности, вправе в установленном законом порядке поставить вопрос о применении к нему новых положений уголовного закона, устраняющих преступность или наказуемость деяния, смягчающих ответственность или наказание или иным образом улучшающих его положение. При таком пересмотре законодателем мер уголовной ответственности и их правовых последствий в рамках уголовного закона правовое положение ранее осужденного гражданина не всегда может быть препятствием для доступа к государственной службе.

До принятия и введения в действие Закона о государственной службе порядок поступления на государственную службу и ее прохождения регулировался Законом Республики Казахстан от 23 июля 1999 года "О государственной службе" (далее – утративший силу Закон). В утративший силу Закон вносились поправки, усиливающие требования к кандидатам на должности государственных служащих. Законом Республики Казахстан от 14 декабря 2012 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственной службы" (далее – Закон от 14 декабря 2012 года), введенным в действие с 26 марта 2013 года, пункт 4 статьи 10 утратившего силу Закона был дополнен подпунктом 7-1), которым впервые был установлен запрет приема на государственную службу граждан, ранее судимых за совершение тяжких или особо тяжких преступлений. Однако в этом

Законе не были предусмотрены нормы об обратной силе введенного им нового требования.

Новое ограничение прав граждан на доступ к государственной службе, установленное Законом от 14 декабря 2012 года, распространяло свое действие на граждан, впервые поступающих на государственную службу или вновь поступающих после ее прекращения, с 26 марта 2013 года и не имеет обратной силы в отношении государственных служащих, сохранивших свой статус на момент его введения в действие, поскольку законодателем не предусмотрено иное в переходных положениях.

По мнению Конституционного Суда, при дальнейшем совершенствовании норм Закона о государственной службе во взаимосвязи с соответствующими положениями УК и УПК необходимо их более четкое изложение с соблюдением критериев юридической точности и правовой определенности, исключающих возможность неоднозначного толкования и правоприменения.

В оспариваемой норме права установлено бессрочное и недифференцированное ограничение равного права граждан на доступ к государственной службе в отношении лиц, осужденных за совершение тяжких или особо тяжких преступлений, вне зависимости от назначения судом дополнительного наказания в виде лишения права занимать определенную должность или заниматься определенной деятельностью и его срока.

По правилам части второй статьи 79 УК лицо, освобожденное от наказания, признается не имеющим судимости. При этом оспариваемая норма Закона о государственной службе содержит пожизненный дисквалифицирующий признак для граждан, освобожденных от уголовной ответственности за совершение тяжких или особо тяжких преступлений по основаниям, которые во взаимосвязи с положениями части первой статьи 37 УПК не влекут реабилитации.

При сравнительном анализе подпунктов 10) и 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе отмечается их несогласованность, которая ведет к неоднозначному пониманию этих норм.

Исходя из смысла содержания подпункта 10) указанной нормы, можно сделать вывод, что граждане с погашенной или снятой судимостью имеют право на доступ к государственной службе. Тяжесть совершенного преступления в таких случаях законодателем не определена. В оспариваемом подпункте 11) пункта 3 статьи 16 Закона о государственной службе правовые последствия погашенной или снятой судимости (статья 79 УК) законодателем не учтены. Основанием ограничения права поступления на государственную службу является сам факт осуждения за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

В перечне документов личного дела государственного служащего необходима конкретизация сведений из автобиографий кандидатов на должности государственных служащих. Такие сведения должны касаться факта привлечения к уголовной

ответственности только претендента на должность государственного служащего и излагаться в соответствии с терминологией, применяемой в пункте 3 статьи 16 Закона о государственной службе. Требование подзаконного нормативного правового акта – приказа Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы от 10 сентября 2021 года № 158 об отражении в автобиографии лица, поступающего на государственную службу, сведений о привлечении к уголовной ответственности супруга (супруги) и близких родственников является излишним, поскольку нормами Закона о государственной службе оно не предусмотрено.

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, 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 соответствующим Конституции Республики Казахстан подпункт 11) пункта 3 статьи 16 Закона Республики Казахстан "О государственной службе Республики Казахстан" в части запрета приема на государственную службу граждан, ранее судимых за совершение тяжких или особо тяжких преступлений.

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан и Агентству Республики Казахстан по делам государственной службы рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования законодательства в сфере государственной службы во взаимосвязи с нормами уголовного и уголовно- процессуального законодательства с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении.

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