



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
РЕШЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности нормативного положения
абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа
государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных
надбавок за выслугу лет, утвержденного Указом Президента Кыргызской
Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25, выраженного словами «начиная
с 7 июня 2016 года», в связи с обращением
Акынбекова Алмаза Эмильбековича, Матцакова Самата Аскаровича.

27 марта 2023 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе:
председательствующего Осконбаева Э.Ж., судей Айдарбековой Ч.А.,
Бобукеевой М.Р., Дуйшеева К.А., Жолдошевой Л.Ч., Касымалиева М.Ш.,
Кыдырбаева К.Дж., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Маамыталы кызы
Камилы, с участием:

обращающихся сторон – Акынбекова Алмаза Эмильбековича,
Матцакова Самата Аскаровича;

стороны-ответчика – Молдобаева Алмазбека Тавалдиевича,
постоянного представителя Президента и Кабинета Министров в
Конституционном суде Кыргызской Республики;

третьих лиц – Турганбаевой Айнуры Кимсанбаевны, представителя Министерства юстиции Кыргызской Республики по доверенности, Мейилбекова Адилета Мейилбековича, представителя Государственной таможенной службы при Министерстве финансов Кыргызской Республики по доверенности, Усеналиевой Бактыгуль Сыртбаевны, представителя Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Кыргызской Республики по доверенности,

руководствуясь частями 1 и 2 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 17, 40, 45 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности нормативного положения абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25 выраженного словами «начиная с 7 июня 2016 года».

Поводом и основанием к рассмотрению данного дела явились ходатайство Акынбекова А.Э., Матцакова С.А. и обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Кыргызской Республики нормативное положение абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25, выраженное словами «начиная с 7 июня 2016 года».

Заслушав информацию судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, исследовав представленные материалы, Конституционный суд Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л:

В Конституционный суд Кыргызской Республики 24 июля 2023 года поступило ходатайство Акынбекова А.Э., Матцакова С.А. о проверке соответствия нормативного положения абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет (далее - Положение), утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25, выраженного словами «начиная с 7 июня 2016 года», абзацу второму части 1 статьи 24, статье 55, части 2 статьи 56 Конституции Кыргызской Республики.

В ходатайстве отмечено, что согласно абзацу седьмому пункта 4 Положения в общий стаж государственной и муниципальной службы, дающий право на получение ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, включается трудовая деятельность по замещению временно отсутствующего государственного гражданского служащего и муниципального служащего начиная с 7 июня 2016 года.

Акынбеков А.Э. в период с 9 апреля 2004 года по 12 апреля 2007 года проработал на различных должностях таможенных органов, временно исполняя обязанности сотрудников, находящихся в отпуске по уходу за ребенком.

Как отмечают заявители, эти периоды работы ранее засчитывались в общий трудовой стаж и начислялись надбавки по выслуге лет. Так, до принятия указанного Положения Акынбекову А.Э. исполняющему обязанности инспектора, старшего инспектора были установлены процентные надбавки к должностному окладу за выслугу лет в размере - 5, 10 процентов за соответствующие периоды прохождения службы.

Однако, как отмечают субъекты обращения, Государственная таможенная служба при Министерстве финансов, рассмотрев рапорт Акынбекова А.Э. относительно зачета к выслуге лет периода работы в качестве временно исполняющего обязанности, а также установления

надбавки к окладу по занимаемой должности в размере 50 процентов суммы пенсии отказала, ссылаясь на оспариваемую норму.

В связи с этим, заявители считают, что оспариваемое положение отменяет и сокращает их права на зачёт стажа выслуги лет и надбавок к окладу, а также лишает возможности зачесть трёхлетний стаж по замещению временно отсутствующего служащего в общий стаж работы для получения надбавки к заработной плате.

В качестве обоснования авторы обращения ссылаются на статьи 55, 56 Конституции, запрещающие принимать законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека. Они указывают, что государственные и муниципальные служащие, замещающие временно отсутствующего служащего, подвергаются дискриминации относительно служащих, занимающих постоянные должности, поскольку они полноценно исполняют работу отсутствующего работника, но при этом на них не распространяются все льготы по занимаемой должности (статья 24 Конституции).

С учетом изложенного, заявители просят признать оспариваемое нормативное положение противоречащим Конституции.

Определением коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 27 сентября 2023 года обращение Акынбекова А.Э., Матцакова С.А. было принято к производству.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования.

Постоянный представитель Президента и Кабинета Министров в Конституционном суде Кыргызской Республики Молдобаев А.Т. выразил следующую позицию по рассматриваемому вопросу.

Согласно ранее действующему Закону в сфере государственной службы от 11 августа 2004 года № 114, стаж государственной службы не включал временное замещение отсутствующих служащих лицами, исполняющими их обязанности, поскольку государственным служащим

считалось лицо, постоянно занимающее государственную должность в государственном органе.

В соответствии с изменениями, внесенными Законом «О государственной гражданской службе и муниципальной службе» от 7 июня 2016 года, лицам, временно замещающим отсутствующих государственных служащих, стал зачитываться стаж государственной службы. Вместе с тем, в Положении, утвержденном постановлением Правительства от 6 января 2017 года № 8, была оговорка, что трудовая деятельность по замещению временно отсутствующих государственных служащих включается в стаж, дающий право на надбавки к окладу за выслугу лет, начиная лишь с 7 июня 2016 года

Молдобаев А.Т. указывает на часть 5 статьи 9 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», согласно которой действие нормативного правового акта не распространяется на отношения, возникшие до его введения в действие. Исключения из настоящего правила представляют случаи, когда обратная сила нормативного правового акта или его отдельного структурного элемента предусмотрена им самим или актом о введении в действие нормативного правового акта, а также когда устраняется или смягчается ответственность за правонарушение, предусмотренное ранее.

Кроме того, он ссылается на правовую позицию Конституционной палаты Верховного суда от 16 декабря 2015 год, в которой указано, что конституционный принцип равенства всех перед законом и судом не препятствует законодателю при осуществлении правового регулирования трудовых отношений устанавливать различия в правовом статусе лиц, принадлежащих к разным по условиям и роду деятельности.

В связи с чем, учитывая, что Акынбеков А.Э. занимал временные должности с 9 апреля 2004 года по 12 апреля 2007 года, до внесения изменений в правовое регулирование относительно зачета стажа для таких должностей, Молдобаев А.Т. считает, что оспариваемое нормативное положение не противоречит Конституции.

Такой же позиции придерживаются представитель Министерства юстиции Турганбаева А.К. и представитель Государственного агентства по делам государственной службы и местного самоуправления при Кабинете Министров Усеналиева Б.С., которые также считают оспариваемое нормативное положение не противоречащим Конституции.

В дополнение позиции Молдобаева А.Т. Усеналиева Б.С. отмечает, что введение оспариваемой нормы направлено на стимулирование сотрудников и привлечение молодых специалистов к государственной гражданской и муниципальной службе, и представляет собой неотъемлемую часть системы кадровой политики, которая обеспечивает более эффективное использование человеческих ресурсов в области государственной и муниципальной службы.

Представитель Государственной таможенной службы при Министерстве финансов Мейилбеков А.М. изложил следующую позицию по рассматриваемому вопросу.

В реализацию статьи 50 Закона «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики», постановлением Правительства от 1 июня 2000 года № 313 определено Положение о порядке исчисления выслуги лет, назначения и выплаты пенсий и пособий сотрудникам таможенных органов и их семьям.

Как отмечает Мейилбеков А.М., согласно подпункту б) пункта 2 Положения, в выслугу лет сотрудникам таможенных органов засчитывается время службы (работы) в таможенных органах Кыргызской Республики, СНГ и в таможенных органах бывшего Союза ССР на должностях, по которым предусмотрено присвоение специального звания.

В свою очередь, постановлением Правительства от 9 июня 2000 года № 328, принятого во исполнение Закона «О прохождении службы в таможенных органах Кыргызской Республики» (в редакции, действовавшей в период с 2004 года по 2008 год), был утвержден Перечень должностей младшего, среднего и старшего начальствующего состава, а также соответствующих им специальных званий, которым не предусмотрено

присвоение специального звания за период временного исполнения обязанностей по этим должностям (далее постановлением Правительства от 29 мая 2012 года № 343 он признан утратившим силу).

Принимая во внимание вышеотмеченные положения, Мейилбеков А.М. отмечает, что включение в выслугу лет периодов работы Акынбекова А.Э. до 7 июня 2016 года в качестве временно исполняющего обязанности не представилось возможным.

С учетом изложенного, Мейилбеков А.М. считает, что оснований для признания оспариваемого нормативного положения противоречащим Конституции не усматривается.

Конституционный суд Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав мнения третьих лиц, исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 17 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» Конституционный суд выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Кыргызской Республики по данному делу является нормативное положение абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет, утвержденного Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25 выраженное словами «начиная с 7 июня 2016 года», изложенное в следующей редакции:

«4. В общий стаж государственной и муниципальной службы, дающий право на получение ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, включаются:

- трудовая деятельность по замещению временно отсутствующего государственного гражданского служащего и муниципального служащего начиная с 7 июня 2016 года;».

Указ Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25 «Об утверждении Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок к должностному окладу за выслугу лет» принят в соответствии с порядком, установленным законодательством, опубликован в газете «Эркин-Тоо» от 4 февраля 2022 года № 14, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. Конституция Кыргызской Республики гарантирует каждому право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на получение оплаты труда, не ниже установленного законом прожиточного минимума (часть 3 статьи 42).

К числу способов, посредством которых граждане могут реализовать эти конституционные права, относятся наемный труд, осуществляемый по свободно избранной профессии и роду деятельности и на основании трудового договора, заключаемого с работодателем, а также самостоятельная экономическая деятельность, осуществляемая в свободно избранной сфере индивидуально или совместно с другими лицами.

Труд, являясь неотчуждаемым благом человека, лежит в основе его свободного развития и достижения им для себя и своей семьи достойного уровня жизни. Государство обязано в приоритетном порядке создавать правовые, организационные, экономические и иные благоприятные условия с тем, чтобы у каждого человека возникло реальное право выбора того или иного вида трудовой деятельности.

Вышеуказанное означает, что каждый должен иметь возможность зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно избирает или на

который свободно соглашается, условия которой удовлетворяют его финансовые, социальные, духовные и иные потребности. Именно поэтому в особую категорию конституционных гарантий выделяется свобода выбора труда.

В свою очередь, смысл реализации конституционного права на труд заключается в получении каждым денежного дохода – источника повышения уровня благосостояния его самого и членов семьи, в том числе, в случае наемного труда, - заработной платы.

В соответствии с законодательством Кыргызской Республики заработной платой является вознаграждение (возмещение) за труд в зависимости от сложности, количества, качества и условий, а также выплаты компенсационного и стимулирующего характера. Выплаты компенсационного и стимулирующего характера в виде надбавок и доплат устанавливаются в абсолютных величинах или в процентах к должностному (тарифному) окладу (статья 151 Трудового кодекса).

Надбавки и доплаты стимулирующего характера – это два самостоятельных вида стимулирующих (поощрительных) выплат, имеющие общую цель – индивидуализировать заработок работника с учетом различных факторов, не учтенных в размере тарифной ставки.

В отличие от компенсационных выплат, доплаты и надбавки стимулирующего характера не связаны с оплатой труда в каких-то особых, вредных или опасных условиях, отклоняющихся от установленных норм. Их цель состоит в стимулировании работников к повышению количества и качества труда, для их дальнейшего личностного роста и развития.

Стимулирующие доплаты и надбавки носят постоянный характер и выплачиваются не за будущие, требующие оценки достижения, а за уже достигнутые результаты и индивидуальные качества работника, обеспечивающие высокую результативность его работы. Они устанавливаются за высокую квалификацию, непрерывный стаж, классность, ученое звание и иные заслуги.

Однако установление работникам стимулирующих выплат не является обязательным как с точки конституционных гарантий, так и общих принципов отраслевого законодательства.

Тем не менее, законодатель, обладая достаточно широкой свободой усмотрения при осуществлении своих полномочий вправе вводить как общие правила определения различных процентных надбавок к должностным окладам государственных и муниципальных служащих, так и особенностей применительно к их отдельным категориям.

В рассматриваемом случае, исходя из социальной ценности для общества трудовой деятельности по выполнению государственных функций, законодатель предусмотрел для лиц, посвящающих себя служению в органах государственной власти и местного самоуправления, специальные правила установления надбавок к окладам за выслугу лет, их размеры, условия назначения и выплаты. Тем самым, законодатель установил дополнительные стимулирующие выплаты к окладам государственных и муниципальных служащих с целью поощрения их многолетнего труда, а также мотивации на продолжение общественно значимой работы, повышения качественных и количественных показателей труда, а также поддержания уровня их материального достатка.

3. Согласно Конституции никто не может подвергаться дискриминации по признаку пола, расы, языка, инвалидности, этнической принадлежности, вероисповедания, возраста, политических или иных убеждений, образования, происхождения, имущественного или иного положения, а также других обстоятельств. В Кыргызской Республике все равны перед законом и судом (абзац 2 части 1, часть 2 статьи 24).

Исходя из норм и духа Конституции, законодатель в своей нормотворческой деятельности обязан строго придерживаться принципов равноправия и недискриминации как выражение и внедрение в жизнь общества идеи социальной справедливости. Это означает, что за исключением очевидно необходимых случаев, все люди должны обладать

одинаковым правовым статусом, то есть, иметь права, свободы и обязанности одинакового объема и содержания, а также одинаковые возможности по их реализации и защите. Это, безусловно, касается и вопросов предоставления каждому равных возможностей при осуществлении права на труд, а также соблюдения принципа справедливого вознаграждения за труд.

Таким образом, социальная справедливость является основой правового, социального государства, внутренняя политика которого должна быть направлена на обеспечение справедливых условий в сфере труда для достижения достойной жизни и свободного развития каждого человека. В таком государстве сглаживаются социальные различия, а соответствующие гарантии обеспечиваются эффективным государственным регулированием.

4. Впервые правило о включении времени работы государственного и муниципального служащего, замещавшего временно отсутствующего служащего, в стаж государственной и муниципальной службы, а при наличии классного чина и выслуги лет, - с выплатой соответствующей надбавки, было введено с принятием Закона «О государственной гражданской службе и муниципальной службе от 30 мая 2016 года № 75, который вступил в силу со дня его официального опубликования в газете Эркин Тоо 7 июня 2016 года.

Позднее, 27 октября 2021 года был принят новый Закон «О государственной гражданской службе и муниципальной службе», в соответствии с которым установлено, что стаж государственной и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет исчисляется в порядке, определяемом Президентом, трудовая деятельность по замещению временно отсутствующего служащего засчитывается в стаж государственной и муниципальной службы (части 6, 7 статьи 21).

Во исполнение этого Закона Президентом Кыргызской Республики был издан Указ от 2 февраля 2022 года УП № 25, которым утверждено Положение о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет, где абзацем седьмым пункта 4 установлено, что в общий стаж

государственной и муниципальной службы, дающий право на получение ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет, включается трудовая деятельность по замещению временно отсутствующего государственного гражданского служащего и муниципального служащего начиная с 7 июня 2016 года.

Как видно из приведенной хронологии, суть оспаривания данного Положения заключается в распространении вышеуказанного правила начиная лишь с 7 июня 2016 года, что, по мнению обращающейся стороны, ухудшает положение лиц, замещавших временно отсутствовавших служащих до указанной даты, и вводит элементы неравенства для лиц с одинаковым статусом.

В соответствии с установленными Конституцией гарантиями в сфере защиты труда при выполнении работником установленных требований к количеству и качеству труда, при достижении показателей и соблюдении условий, необходимых для приобретения права на получение определенных системой оплаты труда денежных выплат, ему должно быть обеспечено справедливое вознаграждение за труд в размере, соответствующем затраченным им трудовым усилиям, условиям труда, отвечающим требованиям безопасности и гигиены.

В свою очередь, как отмечалось в настоящем Решении, процентные надбавки за выслугу лет относятся к стимулирующим выплатам и доплачиваются к должностному окладу. Хотя они и являются составной частью заработной платы, но не могут расцениваться как вознаграждение (возмещение) за выполненный конкретный труд с учетом его сложности, количества и качества. Вопросы введения подобных доплат выходят за пределы конституционно-правового регулирования и государство вправе решать их в зависимости от макроэкономических показателей экономики и принципов бюджетного права.

Законодатель впервые ввел правило учета времени работы государственного и муниципального служащего, замещавшего временно

отсутствующего служащего, в стаж государственной и муниципальной службы с 7 июня 2016 года, соответственно, установление этой же даты оспариваемым нормативным положением в качестве начала применения данного правила для начисления доплаты за выслугу лет не может расцениваться как обстоятельство, ухудшающее положение одних субъектов по отношению к другим и содержащее фактор неравенства.

С учетом изложенного, Конституционный суд приходит к выводу, что введение оспариваемого нормативного положения законодателем и Президентом Кыргызской Республики осуществлено в рамках своих дискреций и должны рассматриваться как последовательные меры, направленные на поэтапное улучшение положения лиц, временно замещающих отсутствующих работников, и обусловлены правовым положением государственной и муниципальной служб.

Таким образом, дифференцированный подход правового регулирования при учете трудового стажа работника в период замещения им временно отсутствующего работника для расчета ежемесячной надбавки к должностному окладу за выслугу лет в периоды до и после 7 июня 2016 года, не может расцениваться как нарушение конституционного права работников на справедливое вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и умаление ранее предоставленного права.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 2 части 2, частями 4 и 5 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 48, 49, 52 и 53 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л:

1. Признать нормативное положение абзаца седьмого пункта 4 Положения о порядке исчисления стажа государственной службы и муниципальной службы для выплаты процентных надбавок за выслугу лет,

утвержденное Указом Президента Кыргызской Республики от 2 февраля 2022 года УП № 25, выраженное словами «начиная с 7 июня 2016 года» не противоречащим части 1 статьи 24, статье 55, части 2 статьи 56 Конституции Кыргызской Республики.

2. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежат исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционного суда Кыргызской Республики».

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

№ _____