



Republica Moldova
Curtea Constituțională

Н О Т Ă Р Î Р Е

Перевод

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е

*о контроле конституционности ст.18 ч.(3) Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года о
Национальном институте юстиции
(Обращение №21а/2011)*

Кишинэу
13 септември 2011 года

**Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:**

Думитру ПУЛБЕРЕ - председатель
Александру ТЭНАСЕ - судья-докладчик,
Виктор ПУШКАШ - судья
Елена САФАЛЕРУ - судья
Валерия ШТЕРБЕЦ - судья

секретарь заседания – Дина Мустьяцэ,

Принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 11 июля 2011 года, дополненное 22 июля 2011 года и конкретизированное 28 июля 2011 года,

Рассматривая данное обращение 13 сентября 2011 года в открытом пленарном заседании,

Учитывая акты и материалы дела,

Проведя 13 сентября 2011 года совещание при закрытых дверях,

Принимает тем же числом следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. В основе настоящего дела лежит представленное 11 июля 2011 года в соответствии с положениями ст.25 ч.(1) п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции обращение депутата Парламента Сергея Сырбу о контроле конституционности ст.18 ч.(3) Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года «О Национальном институте юстиции», согласно которой «[...]Выпускники, которые не прошли конкурс на замещение должности соответственно судьи или прокурора, обязаны участвовать в конкурсе в течение трех лет после окончания Института. По истечении этого срока выпускник не может больше участвовать в конкурсе на основе среднего балла, полученного на выпускных экзаменах в Институте [...]».

2. Автор обращения считает в особенности, что ограничение права выпускников Национального института юстиции участвовать в конкурсе на замещение должности соответственно судьи или прокурора сроком до трех лет с момента окончания данного института, нарушает право собственности, право на образование и право доступа на государственную должность, и вступает в противоречие с положениями ст.16, ст.35 ч.(1), ст.39 ч.(2), ст.46 и ст.54 Конституции.

3. 22 июля 2011 года автор представил к обращению дополнительные аргументы.

4. Определением от 26 июля 2011 года, без вынесения решения по существу, Конституционный суд признал обращение приемлемым.

5. 28 июля 2011 года автор уточнил предмет обращения, запросив осуществить контроль конституционности полного текста ч.(3) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции.

6. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил точки зрения Парламента и Правительства.

7. В открытом пленарном заседании Суда участвовали: Георге Мыцу, представитель автора обращения, Ион Крянгэ, начальник юридического управления секретариата Парламента, и Серджиу Кирикэ, главный специалист управления, представители

Парламента, Владимир Гросу, заместитель министра юстиции, представитель Правительства.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Применимые положения Конституции:

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

Статья 16

Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

Статья 35

Право на образование

«(1) Право на образование обеспечивается обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации. [...]»

Статья 39

Право на управление

«[...] (2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе.»

Статья 46

Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения. [...]»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«[...] (2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности,

экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. [...]»

9. Применимые положения Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года о Национальном институте юстиции (М.О. №102-105/484, 2006 год):

Статья 1

Цель закона

«Целью настоящего закона являются создание и определение правового статуса Национального института юстиции, установление принципов его организации и функционирования, порядка начальной подготовки будущих судей и прокуроров и непрерывной профессиональной подготовки действующих судей и прокуроров, а также других лиц, участвующих в осуществлении правосудия.»

Статья 18

Назначение на должность

«(1) Выпускники Института обязаны участвовать в конкурсе на замещение должности соответственно судьи или прокурора в порядке, предусмотренном соответственно Законом о статусе судьи или Законом о Прокуратуре.

(2) Выпускники, участвующие в конкурсе, выбирают на основе среднего балла, полученного ими на выпускных экзаменах, в порядке его убывания должность соответственно судьи или прокурора из представленных на конкурс.

(3) Выпускники, которые не прошли конкурс на замещение должности соответственно судьи или прокурора, обязаны участвовать в конкурсе в течение трех лет после окончания Института. По истечении этого срока выпускник не может больше участвовать в конкурсе на основе среднего балла, полученного на выпускных экзаменах в Институте.

(4) В случае неучастия выпускника в конкурсе на замещение должности соответственно судьи или прокурора по неуважительной причине Совет может потребовать от него возврата на счет Института сумм стипендии, полученных за период начальной подготовки.»

10. Применимые положения Закона №158-XVI от 4 июля 2008 года о государственной должности и статусе государственного служащего (М.О. №230-232/840, 2008 года):

Статья 2

Основные понятия

«[...]»

государственная служба – деятельность в общественных интересах, организуемая и осуществляемая органом публичной власти;

[...]»

ответственная государственная должность – государственная должность, занимаемая в силу мандата, полученного непосредственно – в результате организованных выборов, или опосредованно – путем назначения в соответствии с законом;»

11. Применимые положения Закона №199 от 16 июля 2010 года о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности (М.О. №194-196/637, 2010 года):

Статья 3

Сфера применения настоящего закона

(1) Положения настоящего закона применяются к лицам, исполняющим ответственные государственные должности, указанные в приложении к настоящему закону. [...]»

Статья 6

Замещение ответственной государственной должности

«(1) Замещение ответственной государственной должности производится посредством выборов или назначения в соответствии с законом.

[...]

(4) Для замещения некоторых ответственных государственных должностей путем назначения организуется конкурс в соответствии с законом.

[...]»

12. Применимые положения Закона №544-XIII от 20 июля 1995 года о статусе судьи (М.О. №59-60/664, 1995 года; перепубликован М.О. №117-119/946, 2002 года):

Статья 6

Требования, предъявляемые к кандидату на должность судьи

«(1) Кандидатом на должность судьи может быть лицо, имеющее гражданство Республики Молдова, место жительства в стране и отвечающее следующим требованиям:

- a) дееспособное;
- b) обладающее дипломом лицензиата права;
- c) окончивший Национальный институт юстиции;
- d) не имеющее судимости, имеющее хорошую репутацию;
- e) владеющее государственным языком;
- f) годный по состоянию здоровья для занятия должности в соответствии с медицинской справкой, выданной специальной комиссией Министерства здравоохранения и социальной защиты.»

13. Применимые положения Закона №294-XVI от 25 декабря 2008 года о Прокуратуре (М.Р. 126-128/418, 2010 год):

Статья 36

Требования при назначении на должность прокурора

«(1) Прокурором может быть назначено лицо, которое удовлетворяет следующим условиям:

- a) является гражданином Республики Молдова и проживает на ее территории;
- b) обладает полной дееспособностью;

- с) является лицензиатом права;
- д) имеет необходимый для назначения на соответствующую должность стаж работы и пользуется хорошей репутацией либо окончило курсы начальной подготовки прокуроров в Национальном институте юстиции;
- е) не имеет судимости;
- ф) владеет государственным языком;
- г) способно по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности.»

14. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с внесенными дополнительными протоколами изменениями (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированная Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-ХІІІ от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года), далее – *Европейская конвенция*:

Статья 1 дополнительного Протокола №1

Защита собственности

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право беспрепятственно пользоваться своим имуществом. Никто не может быть лишен своего имущества, кроме как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения ни в коей мере не ущемляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.

Статья 2 дополнительного Протокола №1

Право на образование

«Никому не может быть отказано в праве на образование. Государство при выполнении любых функций, которые оно принимает на себя в области образования и обучения, уважает право родителей обеспечивать такое образование и обучение своих детей в соответствии со своими собственными религиозными и философскими убеждениями.

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. 8 июня 2006 года Парламент Республики Молдова принял Закон №152-ХVІ о Национальном институте юстиции.

16. 31 марта 2009 года, одновременно с окончанием Национального института юстиции первым выпуском, вступила в силу норма закона, предусматривающее условие окончания данного института для занятия должности судьи, прокурора.

17. Автор обращения считает, что ограничение права выпускников Национального института юстиции участвовать в конкурсе на замещение должности соответственно судьи или прокурора сроком до трех лет с момента окончания института противоречит положениям ст.16, ст.35 ч.(1), ст.39 ч.(2), ст.46 и ст.54 Конституции, а также положениям ст.1 и ст.2 дополнительного Протокола №1 к Европейской конвенции.

18. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, предоставленная ему ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными положениями и текстом Конституции, учитывая принцип ее верховенства.

19. В то же время, Конституционный суд отмечает, что определением от 26 июля 2011 года о приемлемости обращения вопрос конституционности решено рассматривать как через призму принципов, закрепленных Конституцией и внутренним правом, так и через призму принципов, установленных международным правом и юриспруденцией Европейского суда по правам человека (далее – *Европейский суд*).

20. В этом смысле Конституционный суд учел ст.4 Конституции, которая предусматривает:

«[...] конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии [...] с пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. [...]»

21. Что касается применения ст.4 Конституции, Конституционный суд в Постановлении №55 от 14 октября 1999 года о толковании некоторых положений ст.4 Конституции Республики Молдова (М.О., №118-119/64, 1999 года) подчеркнул:

«[...] данное положение имеет юридические последствия, поскольку правоприменительные органы, включая Конституционный суд [...] вправе в пределах своей компетенции применять при рассмотрении конкретных дел нормы международного права [...] предоставив приоритет международным нормам при наличии несоответствий. [...]»

22. В этом отношении в Постановлении №10 от 16 апреля 2010 года о пересмотре Постановления №16 от 28 мая 1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 9 июля 2001 года (М.О. №58-60/9, 2010 года) Конституционный суд подтвердил:

«[...] международная юрисдикционная практика [...] является обязательной для Республики Молдова, как государства, присоединившегося к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.[...]»

23. Для правовой оценки вопросов соответствия законодательных положений нормам Конституции и Европейской конвенции Конституционный суд приводит в качестве ссылки постановления №9 от 20 мая 2008 года (М.О. 99-101/7, 2008 года), №26 от 23 ноября 2010 года (М.О. №235-240/27, 2010 года) и №30 от 23 декабря 2010 года (М.О. №1-4/2, 2011 года).

24. Так, в Постановлении №9 от 20 мая 2008 года об исключительном случае неконституционности положения пункта 3) ч.(1) ст.401 Уголовно-процессуального кодекса Республики Молдова, Конституционный суд рассмотрел доступ потерпевшего к уголовному правосудию через призму процедурных прав, гарантированных ст.2 и ст.3 Европейской конвенции.

«[...] Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод допускает установление внутренним законодательством ограничений права доступа к судебной инстанции при условии, **чтобы они не нарушали само право, преследовали законную цель и соблюдалась соразмерность ограничивающих мер поставленной цели.**

Конституционный суд считает, что это условие не соблюдено положением пункта 3) ч.(1) ст.401 УПК, и подчеркивает, что на государство возложена ответственность за установление в законодательстве необходимых гарантий с тем, чтобы любое лицо чувствовало себя защищенным, чтобы ему был предоставлен реальный шанс на восстановление в суде ущемленного конституционного права, независимо от того, является ли это лицо обвиняемым или потерпевшим, и процесс был возбужден по его инициативе или по инициативе другого лица.[...]»

25. В Постановлении №26 от 23 ноября 2010 года об исключительном случае неконституционности положений ч.(6) ст.63 Уголовно-процессуального кодекса Конституционный суд осуществил контроль конституционности данной нормы главным образом в свете соответствия правам, гарантированным Европейской конвенцией и юриспруденцией Европейского суда в этой сфере. Так, Конституционный суд отметил, что:

«[...] Согласно ч.(1) ст.4 Конституции Конституционный суд обязан толковать и применять конституционные нормы о правах и свободах человека в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. Данная конституционная норма не обязывает Конституционный суд давать преимущество нормам международных договоров, частью которых является Республика Молдова, она только **обязывает принимать их во внимание при толковании конституционных норм.**

На основании этого суждения Конституционный суд будет рассматривать оспариваемый текст закона, относительно конкретных обстоятельств уголовного дела, через призму конституционных норм, приведенных автором обращения в качестве ссылки, учитывая при этом положения Конвенции, а также юриспруденцию Европейского суда по правам человека в данной области.[...]

26. Постановлением №30 от 30 декабря 2010 года о контроле конституционности ст.16 ч.(1) п.г) Закона № 1453-XV от 8 ноября 2002 года “О нотариате”, с последующими изменениями и дополнениями, Конституционный суд подтвердил принцип прямого применения Европейской конвенции и юриспруденции Европейского суда в сфере конституционных толкований и решений:

«[...] Европейский суд по правам человека допускает разнообразный подход к возрастной характеристике тогда, когда, учитывая специфику профессиональной деятельности или условия по ее осуществлению, указанная характеристика является существенным и определяющим профессиональным требованием.

Что касается нотариусов, свободно-практикующих врачей, адвокатов и других либеральных профессий, Европейский суд по правам человека установил, что они могут претендовать, по меньшей мере, на специальные права в смысле Конвенции и их компетенция является строго определенной (дело *OVR v. Russia*, № 44319/98). По делу *X v. Federal Republic of Germany* № 8410/78 Европейский суд по правам человека установил, что практические различия, которые могут существовать между положением нотариусов и других представителей свободных профессий, являются полностью оправданными, учитывая, что нотариусы осуществляют специфические обязанности по отправлению правосудия и пользуются квазиисключительными полномочиями по регистрации актов.[...]”

27. В представленной Суду и отстаиваемой в открытом заседании письменной точке зрения Правительство, ссылаясь на юриспруденцию Конституционного суда, просит Конституционный суд не только учитывать суждения Европейского суда, но и применить те же принципы и аргументировать надлежащим образом.

28. Конституционный суд принимает вывод Правительства, согласно которому, оценивая в целом суждения, изложенные в акты Конституционного суда, можно заключить, что юриспруденция Европейского суда и положения Европейской конвенции не только являются существенными, но и определяют то или иное решение Конституционного суда, а в некоторых случаях играют ключевую роль и становятся ориентиром при рассмотрении конституционного спора. В особенности это касается конституционных споров по существу вопросов гарантирования и соблюдения конституционных прав, закрепленных Конституцией и Европейской конвенцией.

29. Стало быть, Конституционный суд проанализирует оспариваемый текст закона в свете конституционных норм, приведенных автором в обращении в качестве ссылки, принимая во внимание положения Европейской конвенции и юриспруденцию Европейского суда в этой сфере.

30. В данном контексте Конституционный суд подчеркивает, что ст.16 и ст.54 Конституции не имеют автономное значение, они будут рассматриваться в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией. Таким образом, принимая во внимание аргументы автора обращения, Конституционный суд будет рассматривать предполагаемое

нарушение ст.46 в сочетании со ст.54 Конституции, нарушение ст.35 Конституции отдельно и нарушение ст.39 в сочетании со ст.16 Конституции.

I. О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТ.46 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

31. По мнению автора обращения, норма, которая подлежит контролю конституционности, нарушает ст.46 Конституции, предусматривающее следующее:

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения.»

A. Аргументы автора обращения

32. Автор обращения считает, что положения ст.46 Конституции следует применить в соотношении с положениями ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, гарантирующей право собственности, и юриспруденцией Европейского суда в данной области.

33. Согласно точке зрения автора обращения, в свете юриспруденции Европейского суда, аттестат об окончании Национального института юстиции становится для его обладателя источником разумных и «законных ожиданий», в связи с возможностью получения доходов от осуществления того вида деятельности, предмет которого он составляет, таким образом, он является «имуществом» в смысле права, защищаемого ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

34. В этом отношении автор обращения утверждает, что лишение обладателей аттестата об окончании Национального института юстиции права участвовать в конкурсе по прошествии столь короткого времени ограничивает их право собственности, и хотя ограничение предусмотрено законом, оно не определено общественной необходимостью и стало быть не является соразмерной и необходимой в демократическом обществе.

35. Вместе с тем, автор обращения отмечает, что Закон №544-ХІІІ от 20 июля 1995 года о статусе судьи и Закон №296-ХVІ от 25 декабря 2008 года о прокуратуре не связывают ограничение права лица выставлять свою кандидатуру на должность судьи, прокурора с истечением определенного срока с момента окончания Национального института юстиции и не содержат ссылку на Закон о Национальном институте юстиции. По мнению автора обращения, оспариваемые положения не соблюдают рамки законодательной техники, поскольку Закон о Национальном институте юстиции не должен содержать положения об условиях участия в конкурсе на занятие должности судьи, прокурора, эти условия регламентированы другими законодательными актами.

36. По мнению автора обращения, данная ситуация вступает в противоречие с принципом гарантирования приобретенных прав, утвердившемуся в общей теории права, в международных и национальных актах.

B. Аргументы органов публичной власти

37. В открытом заседании Конституционного суда представители Парламента и Правительства отстаивали позицию об исключении выпускников Национального института юстиции из категории лиц, пользующихся гарантиями ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции. В этом смысле, они отметили, что отношения между выпускниками Национального института юстиции и государством касаются

исполнения определенных государственных должностей или полномочий, и если даже станут источником возможных толкований через призму осуществления прав человека, они не могут быть включены *de jure* в сферу урегулирования положений, гарантирующих права и основные свободы.

38. Представители Парламента и Правительства возразили также по поводу наличия у выпускников Национального института юстиции «имущества» в смысле ст.46 Конституции, ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции. По их мнению, аттестат об окончании Национального института юстиции является административным актом, и у его обладателей не могут возникнуть «законные ожидания», связанные с назначением на государственную должность. Они считают, что только уверенность в том, что последует назначение на государственную должность, может вызвать «законные ожидания».

39. Парламент и Правительство считают, что когда лицо поступает в Национальный институт юстиции, оно знакомо с условиями закона и принимает их. При этом лицо уже не может выдвинуть какие-либо требования, связанные с «законными ожиданиями», так как знает, из закона, что обучение в институте в действительности не предоставляет ему «неограниченный доступ» к государственной должности, а только создает более благоприятные условия для участия в конкурсе. По мнению этих центральных органов, устанавливая срок для участия в конкурсе, оспариваемая норма привела в равновесие данную ситуацию и доступ других лиц (которые не являются выпускниками института) к государственной службе и устранила возможную монополию выпускников института в этой сфере.

С. Оценка Суда

1. Общие принципы

40. По мнению Суда, является бесспорным тот факт, что право собственности, гарантированное ст.46 Конституции, – это, по сути, право лица на уважение его движимого или недвижимого имущества.

41. Учитывая изложенное в §§27-29 и следуя предыдущей практике (§§19-26), Конституционный суд будет применять суждения Европейского суда, проистекающие из его юриспруденции в данной области.

42. В этом отношении Конституционный суд считает необходимым напомнить общие принципы, приведенные Европейским судом в Решении по делу *Балан против Молдовы* (дело №19247/03, решение от 29 января 2008 года):

«[...] 29. Европейский суд повторяет, что ст.1 Протокола №1 к Конвенции не гарантирует право на приобретение имущества (см. *Kopecky v.Slovakia* [GC] №44912/98, §35, ECHR 2004-IX и *Van der Musselle v.Belgium*, решение от 23 ноября 1983 года, серия А №70, стр.23, §48). Более того, «заявитель может считать, что имело место нарушение ст.1 Протокола №1 к Конвенции только в том случае и в той мере, если обжалуемые решения касаются его «имущества» в смысле данной нормы. «Собственность» может включать как «существующее имущество», так и имущественные ценности, включая права требования, в силу которых заявитель может претендовать, по меньшей мере, на «законное ожидание» получения эффективного пользования правом собственности. *Per a contrario*, надежда на признание права собственности, которое невозможно было эффективно осуществлять, не может рассматриваться как «имущество» по смыслу ст.1 Протокола №1, это же относится к условному праву требования, погасившемуся в силу ненаступления условия» (см. *Kopecky*, §35; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein v.Germany* [GC], №42527/98, §§82-83, ECHR 2001-VIII; и *Gratzinger и Gratzingerova v.Czech Republic* (dec.) [GC], №39794/98, §69, ECHR 2002-VII).

30. Понятие «собственности», предусмотренное в первой части ст.1 Протокола №1 к Конвенции, имеет автономное значение, которое не сводится к праву собственности на

физические вещи и которое не зависит от формальных классификаций по внутреннему праву: некоторые другие права и выгоды, образующее имущество, могут быть также рассмотрены как «права собственности» и, таким образом, как собственность в смысле данного положения. Важно выяснить в каждом случае, имел ли по обстоятельствам дела, рассматриваемым в целом, заявитель материальный интерес, защищаемый ст.1 Протокола №1 (см. *Iatridis v. Greece*, [GC], №31107/96; *Beyeler v. Italy* [GC], №33202/96, §100, ECHR 2000-I; *Broniowski v. Poland* [GC], №31443/96, §129, ECHR 2004-V; и *Angeuser-Busch Inc. v. Portugal* [GC], №73049/01, §63, ECHR 2007-...).

31. При определенных обстоятельствах, «законное ожидание» на пользование «имуществом» также может подпадать под защиту ст.1 Протокола №1 к Конвенции. Так, там, где интерес, связанный с собственностью, является частью сути требования, лицо, предъявившее его, может быть признано как имеющее «законное ожидание», если для этого интереса в национальном праве существует достаточных оснований, например, когда существует устоявшаяся судебная практика, подтверждающая ее (см. *Kopecky*, §52). Тем не менее, нет законного ожидания там, где существуют разногласия относительно толкования и правильного применения национального закона и где требования заявителя впоследствии отводятся национальными судами (см. *Kopecky* §50). [...]»

43. Те же принципы были приведены Европейским судом и в Решении по делу *Казаку против Молдовы* (Дело №40117/02, решение от 23 октября 2007 года, см. §§37-38).

2. Применение данных принципов в настоящем деле

а) Имеют ли выпускники Национального института юстиции «имущество» в смысле ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции

44. Парламент и Правительство оспаривают тот факт, что аттестат об окончании института и ожидания его обладателей, связанные с назначением на государственную должность, являются «имуществом» в смысле ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

45. Конституционный суд напоминает, что Европейский суд в своей практике установил принцип, согласно которому понятие «имущество» из ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции имеет автономное значение, которое не зависит от формальных квалификаций в национальном праве и которое не сводится к праву собственности на физические вещи. Таким образом, вопрос, который следует уяснить в каждом случае, имели ли лица по обстоятельствам дела, рассматриваемым в целом, материальный интерес, защищаемый ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

46. Конституционный суд отмечает, что в юриспруденции Европейского суда лицензия на осуществление определенного вида деятельности всегда рассматривалась как «имущество» по смыслу ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, в силу того, что она предоставляет обладателям право на материальный интерес, независимо от того, является ли акт административным (см. *Bimer S.A. v. Moldova*, №15084/03, §49, 10 июля 2007 года и *Megadat.com SRL v. Moldova*, №21151/04, §§ 62-63, от 8 апреля 2008 года).

47. Вместе с тем, Европейский суд посчитал, что лицензия адвоката или эксперта-бухгалтера является «имуществом», которое гарантировано ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, учитывая ее имущественную ценность, которая позволяет получать доходы (см. *H v. Belgium*, решение от 30 ноября 1987 года, Серия А №127-В, §47, и *van Marle and others v. Netherlands* от 26 июня 1986 года, Серия А №101, стр.13, §41).

48. Рассуждая *mutatis mutandis*, Конституционный суд считает, что право, возникшее в связи с получением аттестата об окончании Национального института юстиции, можно приравнять к праву собственности, закрепленному в ст.46 Конституции и ст.1 Протокола

№1 к Европейской конвенции, поскольку его обладатель, благодаря деятельности, к которой он имеет доступ, может получать доходы, что предполагает материальный интерес в смысле права, гарантированного Конституцией и Европейской конвенцией.

49. Конституционный суд отмечает, что ч.(2) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции предусматривает, что «*выпускники, участвующие в конкурсе, выбирают на основе среднего балла, полученного ими на выпускных экзаменах, в порядке его убывания должность соответственно судьи или прокурора из представленных на конкурс*». Таким образом, становится очевидным, что процедура перед Высшим советом магистратуры, Высшим советом прокуроров не рассматривается как конкурс на занятие должности судьи, прокурора, а как процедура распределения выпускников Национального института юстиции в судебные инстанции, органы прокуратуры различных населенных пунктов на основе среднего балла, полученного ими на выпускном экзамене, как признал в открытом заседании Суда представитель Правительства.

50. Следовательно, ожидания выпускников института (связанные с доступом на занятие должности судьи, прокурора, и с материальным интересом получить заработную плату, как главный источник существования) основываются на положения закона, которые предоставляют им право претендовать на оплачиваемую должность на основе среднего балла по итогам выпускных экзаменов. Конституционный суд отмечает, что применение данной статьи подчинено не условию доступа, каким является образование по специальности, а критерию распределения, получение должности будучи квази-автоматическим. Следовательно, для выпускников эта ситуация может уподобляться несомненному получению должности, что является, по признанию Правительства, «законным ожиданием» (для сравнения см. противоположное решение в деле *Kopecky*, цитируемое выше).

51. В силу этих суждений, Конституционный суд считает, что выпускники института имеют «законные ожидания» получить доступ к оплачиваемой должности, так как закон четко предусматривает это право. Эти «законные ожидания» подразумевают материальный интерес, и по-этому, являются «имуществом» в смысле прав, защищаемых ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции и гарантируемых ст.46 Конституции.

52. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд не считает необходимым рассматривать требования автора обращения с точки зрения принципа гарантирования приобретенных прав.

в) Является ли запрет на участие в конкурсе по истечению трех лет вмешательством в право собственности выпускников Национального института юстиции и оценка данной ситуации через призму ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

53. Конституционный суд отмечает, что согласно юриспруденции Европейского суда приостановление лицензии адвоката, отказ эксперту-бухгалтеру в повторной регистрации или приостановление лицензии на предпринимательскую деятельность являются вмешательством в осуществление права на уважение собственности, гарантированного ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции (см. *H v. Belgium*, решение от 30 ноября 1987 года, Серия А №127-В, §47, и *Bimer S.A. v. Moldova*, №15084/03, §49, 10 июля 2007 года).

54. Рассуждая *mutatis mutandis* и учитывая изложенное в §§48-51, Конституционный суд считает, что приостановление полезных последствий аттестата об окончании Национального института юстиции является вмешательством в осуществление права на уважение собственности.

55. Конституционный суд повторяет, что согласно юриспруденции Европейского суда подобное вмешательство означало бы нарушение ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, за исключением случая, когда оно «предусмотрено законом», преследует

«законную» цель или цели и является «необходимым в демократическом обществе» для достижения такой цели или целей.

56. Следовательно, Конституционный суд должен определить, если мера, применяемая к выпускникам Национального института юстиции, является неоправданным ограничением их права собственности в смысле ст.54 Конституции и юриспруденции Европейского суда.

с) Было ли вмешательство предусмотрено законом

57. Конституционный суд подчеркивает, что вмешательство имеет законную основу, и ее законность не оспаривается участниками.

58. В этом контексте, руководствуясь принципами, вытекающими из юриспруденции Европейского суда, Конституционный суд будет рассматривать качество закона, а именно, уяснить, является ли закон достаточно доступным, предсказуемым и ясным. Правительство поддерживает этот подход в своей письменной точке зрения, в которой отмечает, что условия, касающиеся качества закона, установлены Конституцией и Европейской конвенцией.

59. В этом смысле Конституционный суд приводит в качестве ссылки принципы, которые следуют из Решения Европейского суда по делу *Бусуёк против Молдовы* (дело №61513/00, решение от 21 декабря 2004 года):

«[...] 52. Одно из требований, которое вытекает из выражения «предусмотрено законом», является предсказуемость установленной им меры. Норма может считаться «законом» если она сформулирована с достаточной точностью, чтобы позволить лицу решать самому как себя вести: он или она должны иметь возможности – а при необходимости, получать соответствующую консультацию – разумно предусмотреть в зависимости от обстоятельств дела, последствия своего поступка. Не нужно, чтобы эти последствия были абсолютно предсказуемыми: опыт показывает, что это невозможно. При том, что определенность очень желанна, она может привести к чрезмерной строгости, когда закон должен соответствовать изменяющимся обстоятельствам. Следовательно, множество законов неизбежно сформулированы в такие понятия, которые, в большей или в меньшей мере, являются неясными, толкование и применение которых возлагается на практику (см. *Rekvenyi v. Hungary* [GC], №25390/94, §34, ECHR 1999-III. [...])

60. В том же ключе в Решении по делу *Гуцу против Молдовы* (дело №20289/02, решение от 7 июня 2007 года) Европейский суд установил:

«[...] выражение «предусмотрено законом» не только предполагает соответствие национальному законодательству, но также касается качества законодательства (см. *Halford v. United Kingdom*, Reports 1997-III, p. 1017, § 49). Суд повторяет, что внутреннее законодательство должно указывать с разумной ясностью цель и способ осуществления необходимых дискреционных полномочий, предоставленных государственным органам, для обеспечения минимального уровня защиты, на который граждане имеют право на основе принципа верховенства права в демократическом обществе» (см. *Domenichini v. Italy*, Reports 1996-V, p. 1800, § 33). [...])»

61. В письменной точке зрения Правительства отмечается, что закон, который устанавливает ограничение, соответствует требованиям качества, предусмотренным Конституцией и Европейской конвенцией, является доступным, предсказуемым и ясным, поскольку ясно предусматривает последствия и результаты его выполнения или невыполнения.

62. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что ст.6 Закона о статусе судьи и ст.36 Закона о прокуратуре предусматривают требование об окончании Национального института юстиции, но не устанавливают какие-либо временные ограничения.

63. Конституционный суд отмечает, что законодательство не предусматривает механизм, который установил бы равновесие между представленными на конкурс количеством вакантных мест для судейского, прокурорского состава и числом лиц, прошедших подготовку в Национальном институте юстиции, и обеспечивал бы их назначение на той должности, для которой прошли продолжительную специальную подготовку, финансируемую из государственных средств.

64. Констатации Конституционного суда свидетельствуют о том, что в применении закон не является достаточно предсказуемым, однако, в случае, составляющим предмет обращения, это не может служить достаточным основанием, чтобы признать закон как не соответствующим критериям доступности, ясности и предсказуемости.

d) Цель и соразмерность вмешательства

65. Автор обращения считает, что оспариваемое положение ограничивает осуществление основных прав и что между ограничением права и поставленной цели не существует равновесия или соразмерности. По его мнению, оспариваемая норма устанавливает неоправданное ограничение основных прав и не соответствует критериям, предусмотренным ст.54 Конституции:

«[...]

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

[...]»

66. Что касается законной цели, преследуемой вмешательством, Конституционный суд, в силу нижеизложенного, не может согласиться в данном конкретном случае с аргументом Парламента и Правительства, что ограничения в отношении выпускников Национального института юстиции служат общественным интересам.

67. Конституционный суд не согласен и с мнением Парламента и Правительства, что выпускники Национального института юстиции подвергаются разумному временному ограничению, поскольку по истечении трех лет существует «риск утраты (выпускниками) профессиональных качеств».

68. Конституционный суд отмечает, что обучение в институте длится 18 месяцев, обязательное условие – наличие высшего образования (не менее 4 лет). В период обучения слушатели Национального института юстиции проходят стажировку в судебных инстанциях, органах прокуратуры, органах уголовного преследования, адвокатских бюро.

69. Не пытаясь оценить качество обучения в Национальном институте юстиции, Конституционный суд отмечает, что не имеет достаточных оснований для принятия аргумента Правительства о том, что знания и профессиональное умение, полученные слушателями на протяжении 18 месяцев, исчезают по прошествии 36 месяцев после окончания курсов или сокращаются до такой степени, что способны наносить ущерб общественным интересам.

70. Конституционный суд отмечает, что ч.(3) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции содержит два предложения и кроме ограничения возможности участвовать в конкурсе по истечении трех лет, из второго предложения, она предусматривает в первом предложении и обязанность выпускников Национального института юстиции, которые не

прошли конкурс, участвовать в течение этого периода в конкурсе на занятие должности судьи, прокурора.

71. Вместе с тем, несмотря на требование автора обращения признать неконституционной **в целом** ч.(3) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции, Конституционный суд отмечает, что в содержании обращения, дополненного и конкретизированного, автор аргументировал несоответствие нормы закона Конституции только **в аспекте ограничения** права выпускников выставлять свои кандидатуры на должность судьи, прокурора **по истечении трех лет**.

72. В этом контексте Конституционный суд не считает обоснованной требование автора обращения о том, что первое предложение из ч.(3) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции, предусматривающее **обязанность** выпускников участвовать в конкурсе в течение трех лет после окончания института, следует признать неконституционной вместе со вторым предложением из той же части, которое ограничивает **право** участвовать в конкурсе по истечении этого срока.

73. Вопреки аргументам автора обращения, Конституционный суд считает, что общая обязанность выпускников участвовать в конкурсе на занятие вакантных должностей судьи, прокурора установлена в ч.(1) ст.18 Закона. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что первое предложение ч.(3) данной статьи только предусматривает временное ограничение этой обязанности не прошедших конкурс выпускников, и по-этому не может быть признана как нарушающая конституционные положения.

74. Более того, Конституционный суд подчеркивает, что эта обязанность выпускника сопровождается возможностью Совета Национального института юстиции, предусмотренное в ч.(4) данной статьи, наказать выпускника за ее неисполнение по неуважительной причине и потребовать от него возврата на счет Института суммы стипендии, полученных за период начальной подготовки. Таким образом, государство предусмотрело и другие рычаги для того, чтобы обязать выпускников Национального института юстиции, в образование которых вложило публичные средства, участвовать в конкурсе на замещение тех должностей, для исполнения которых прошли продолжительный курс специальной подготовки.

75. Вместе с тем, Конституционный суд считает, что обязанность выпускников Национального института юстиции, как и санкция, предусмотренная ч.(4) ст.18 закона, следует ограничивать во времени, так как первое предложение ч.(3) ст.18 закона имеет право на отдельное существование от второго предложения статьи, чтобы по прошествии трех лет выпускники Национального института юстиции имели только право, а не обязанность участвовать в конкурсе.

76. С другой стороны, учитывая, что законодательство не предусматривает механизм проверки уровня подготовки выпускников Национального института юстиции по истечении определенного разумного срока, так, чтобы стало возможным их участие в конкурсе на замещение должности судьи, прокурора в рамках квоты вакансий, зарезервированных за ними, Конституционный суд считает необходимым принять представление.

77. Исходя из изложенного, Конституционный суд считает, что второе предложение ч.(3) ст.18 Закона о Национальном институте юстиции не обеспечивает справедливое равновесие между общественными интересами и личными интересами выпускников Национального института юстиции, налагая на них чрезмерное бремя. Таким образом, второе предложение не соответствует ст.1, предусматривающей защиту собственности, из Протокола №1 к Европейской конвенции, а также ст.46 Конституции.

II. О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТ. 35 КОНСТИТУЦИИ

78. Автор обращения считает также, что оспариваемая норма закона нарушает ст.35 Конституции, гарантирующей право на образование, которое обеспечивается:

«[...] профессиональным образованием, высшим образованием, а также другими формами обучения и повышения квалификации.»

79. Согласно автору обращения, применение оспариваемой нормы приведет к ситуации, что по истечении трех лет с момента окончания Национального института юстиции, чтобы участвовать в конкурсе на занятие должности судьи или прокурора, обладатели аттестатов об окончании института должны будут снова поступать в институт, посещать курсы начальной подготовки продолжительностью 18 месяцев и сдавать повторно выпускные экзамены. По мнению автора обращения, эта ситуация вступает в противоречие с Конституцией.

80. Парламент и Правительство считают, что в случае этих «выпускников» право на образование исчерпано, так как им, по определению, были гарантированы оба права: на «образование» и на «получение выгоды из образования официальным признанием».

81. Конституционный суд отмечает, что обучение в институте организовано по специальной программе и имеет особый статус, оно отличается от общего или университетского образования. Согласно ст.2 ч.(4) закона институт исключен из национальной системы образования и воспитания.

82. В этом контексте Конституционный суд подчеркивает, что согласно юриспруденции Европейского суда право, установленное ст.2 Протокола №1 к Европейской конвенции относится к «начальному образованию, а не к высшему» (см. *Yanasik v.Turkey, решение №14524/1989, решение комиссии от 9 декабря 1993 года DR №37 стр.14*). В том же смысле, Европейский суд установил, что не является ограничением доступа к высшему образованию даже отказ в этом праве тем кандидатам, которые имеют достаточный уровень подготовки для успешного получения такого образования» (см. *X v.United Kingdom, решение №8844/1980, решение комиссии от 9 декабря 1989, DR №23, стр.228*) и что государство в принципе не обязано организовать «курсы повышения квалификации» (см. *X v.Belgium, решение №7010/1973, решение комиссии от 29 сентября 1975, DR №3, стр.162*). Следовательно, ст.2 Протокола №1 к Европейской конвенции не применима к обучению, организованному в рамках Национального института юстиции.

83. В силу вышеизложенного Конституционный суд считает, что оспариваемая норма соответствует ст.35 Конституции, гарантирующей право на образование.

III. О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ СТ.39 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.16 КОНСТИТУЦИИ

84. Автор обращения полагает, что оспариваемая норма закона нарушает ст.39 ч.(2) Конституции, которая гласит:

«(2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе.»

85. По мнению автора обращения, оспариваемая норма также нарушает ст.16 Конституции:

«(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

86. Автор обращения утверждает, что временное ограничение права доступа на государственную должность является единичным в правовой системе Республики

Молдова, поскольку кроме судей и прокуроров, ни к какой другой ответственной государственной должности доступ не ограничен. Он полагает, что таким образом норма, подвергнутая контролю конституционности устанавливает различный подход в равных ситуациях без видимой объективной и разумной причины, преследуемая цель несоразмерима с используемыми средствами, в результате – норма нарушает принцип равноправия всех граждан, гарантированный ст.16 ч.(2) Конституции.

87. С точки зрения Парламента и Правительства право, гарантированное ч.(2) ст.39 Конституции, может быть ограничено, так как конституционная норма оставляет на усмотрение законодателя урегулирование условий доступа на государственные должности.

88. Конституционный суд поддерживает аргумент Парламента и Правительства, что различный подход, основанный на объективных и разумных причинах, не может считаться дискриминацией.

89. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что ст.25 Международного пакта о гражданских и политических правах устанавливает, что: «Каждый гражданин должен иметь, без какой бы то ни было дискриминации, упоминаемой в статье 2, и без необоснованных ограничений право и возможность: допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе». Из этой нормы следует, что право доступа на государственную должность может подвергаться разумным ограничениям.

90. Также, ст.2 Международного пакта о гражданских и политических правах запрещает дискриминацию по признакам расы, пола, религии, убеждений, имущественного положения, социального происхождения и др., но не запрещает государствам-участникам предусматривать законодательным путем особые условия доступа к государственной должности, такие как знание языков, гражданских прав, воинская обязанность, возрастные ограничения, физические способности и т.д.

91. В данном смысле Конституционный суд подтверждает позицию, изложенную в Постановлении №6 от 23 марта 2011 года об исключительном случае неконституционности ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года (М.О., 46-52/8, 2011), где отметил, что свободный выбор работы не означает, что лицо может выбирать любую профессию или должность, независимо от своей профессиональной подготовки, моральных и физических качеств.

92. Конституционный суд напоминает, что принцип равноправия, закрепленный в ст.16 ч.(2) Конституции, не подразумевает единообразного отношения, а равное правовое отношение к равным ситуациям, к различным ситуациям правовое отношение может быть только дифференцированным.

93. По мнению Конституционного суда каждая категория государственных должностей представляет собой особый случай который позволяет установить дифференцированный правовой подход относительно условий доступа.

94. Таким образом, Конституционный суд считает, что оспариваемая норма соответствует ст.39 Конституции в сочетании со ст.16 Конституции.

Исходя из изложенного, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПО СТА Н О В Л Я Е Т:

1. Признать конституционной синтагму «Выпускники, которые не прошли конкурс на замещение должности соответственно судьи или прокурора, обязаны участвовать в конкурсе в течение трех лет после окончания Института» из ч.(3) ст.18 Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года «О Национальном институте юстиции».

2. Признать неконституционной синтагму «По истечении этого срока выпускник не может больше участвовать в конкурсе на основе среднего балла, полученного на выпускных экзаменах в Институте» из ч.(3) ст.18 Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года «О Национальном институте юстиции».

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Думитру ПУЛБЕРЕ

ПКС №15
Дело №21а/2011