



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

**статьи 55 ч. (2) и ч. (8) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о
деятельности полиции и статусе полицейского и п. 59 пп. 2) и 5),
п.65 Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного
Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года**

(заслушивание в рамках дисциплинарной процедуры)

(обращение № 60g/2016)

КИШИНЭУ

14 сентября 2016 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Людмилы Кихай,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 20 мая 2016 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об
исключительном случае неконституционности ст. 55 ч. (2) и ч. (8)
Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и
статусе полицейского и п. 59 пп. 2) и 5), п. 65 Дисциплинарного устава
полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502
от 9 июля 2013 года, заявленное адвокатом Дойной Иоаной
Стрэйстяну в деле № За-383/16, находящемся в производстве
Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 20 мая
2016 года судебным составом Апелляционной палаты Кишинэу (Нина
Трачук, Марина Антон и Юрий Котруцэ), в соответствии с
положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и g) Конституции, в свете ее
толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля
2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений,
представленных в Конституционный суд.

3. Автор обращения, в сущности, считает, что оспариваемые
положения противоречат статьям 21 и 54 ч. (3) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

4. Определением Конституционного суда от 14 июня 2016 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

6. В открытом пленарном заседании обращение поддержала адвокат Дойна Иоана Стрэйстяну. Парламент представлял Валериу Кучук, главный консультант в главном юридическом управлении Секретариата Парламента. Правительство представлял Олег Бабин, заместитель министра внутренних дел, и Серджиу Цуркану, начальник юридического управления Генерального инспектората полиции.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

7. В. П. 6 мая 2015 года обратился в суд сектора Центру мун. Кишинэу с исковым заявлением против Генерального инспектората полиции о восстановлении в должности и возмещении материального и морального ущерба, одновременно представив ходатайство об исключительном случае неконституционности.

8. Суд сектора Центру мун. Кишинэу отклонил 29 декабря 2015 года ходатайство об исключительном случае неконституционности, а 21 января 2016 года отклонил и иск В.П. против Генерального инспектората полиции как необоснованные.

9. В.П. 26 января 2016 года обжаловал решение первой инстанции в Апелляционную палату, а 7 апреля 2016 года представитель В.П. заявил об исключительном случае неконституционности ст. 55 ч. (2) и ч. (8) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского и п. 59 пп. 2) и 5), п. 65 Дисциплинарного Устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года, ходатайствуя о направлении обращения в Конституционный суд.

10. Определением от 7 апреля 2016 года Апелляционная палата Кишинэу приостановила рассмотрение дела и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

11. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016г., № 78, ст. 140):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) и (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) и 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

Статья 21 Презумпция невиновности

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты».

Статья 54 Ограничение осуществления прав и свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(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.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

12. Применимые положения Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского (М.О., 2013, № 42-47, ст. 145):

Статья 2 Полиция

«Полиция является специализированным публичным учреждением государства в подчинении Министерства внутренних дел, предназначенным для защиты прав и основных свобод человека посредством деятельности по поддержанию, обеспечению и восстановлению общественного порядка и безопасности, по предупреждению, расследованию и раскрытию преступлений и правонарушений».

Статья 53 Дисциплинарные проступки

«Дисциплинарными проступками признаются действия или бездействие полицейского, которыми нарушаются положения закона, других нормативных актов, установленные ограничения и запреты, условия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

индивидуального трудового договора, требования должностной инструкции, положения Кодекса этики и деонтологии полицейского».

Статья 55

Условия наложения дисциплинарного взыскания

«(1) Дисциплинарные взыскания налагаются приказом нанимателя и только после проведения служебного расследования по факту дисциплинарного проступка.

(2) При рассмотрении дисциплинарного проступка заслушивание полицейского и запись его утверждений обязательны.

(3) Выводы служебного расследования нарушений, из которого вытекают данные и признаки совершения преступлений, передаются для рассмотрения в органы прокуратуры.

(4) Полицейский, в отношении которого проводится служебное расследование, вправе знакомиться со всеми материалами расследования, запрашивать и/или представлять доказательства в свою защиту.

(5) При наложении дисциплинарного взыскания учитываются предыдущая деятельность полицейского, обстоятельства, при которых совершен дисциплинарный проступок, его причины, тяжесть и последствия, степень вины, а также заинтересованность полицейского в устранении последствий совершенного деяния.

(6) За один дисциплинарный проступок налагается одно дисциплинарное взыскание.

(7) Деяния, составляющие дисциплинарные проступки, порядок наложения, смягчения и снятия дисциплинарного взыскания определяются Дисциплинарным уставом полицейского, утвержденным Правительством.

(8) Наложение дисциплинарного взыскания не устраняет уголовной, правонарушительной или гражданской ответственности.

(9) В случае возбуждения уголовного преследования или предъявления обвинения полицейский временно отстраняется от должности в порядке, предусмотренном статьей 200 Уголовно-процессуального кодекса.

(10) В случае вынесения решения о выведении из-под уголовного преследования или об оправдании, а также в случае прекращения уголовного преследования по реабилитирующим основаниям полицейский восстанавливается во всех прежних правах с возмещением ему прав, которых он был лишен в период отстранения от должности».

13. Применимые положения Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года (М.О., 2013, № 146-151, ст. 592):

«[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

59. Лицо, в отношении которого проводится служебное расследование, обязано:

1) явиться по требованию лица, которое осуществляет служебное расследование, в день и час, когда его вызвали. В случае отсутствия по уважительной причине, представить документ, обосновывающий его отсутствие;

2) предоставить письменные объяснения о допущенном дисциплинарном проступке;

3) письменно обосновать отказ в даче объяснений о допущенном дисциплинарном проступке;

4) вести себя соответствующим образом, не препятствовать всестороннему, полному и объективному расследованию обстоятельств дисциплинарного проступка;

[...]

65. Наложение дисциплинарного взыскания не освобождает от ответственности за правонарушение, уголовной или гражданской ответственности.

[...]».

14. Применимые положения Конвенции Международной организации труда № 158 о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя, принятой в Женеве 22 июня 1982 года, ратифицированной Постановлением Парламента № 994-XIII от 15 октября 1996 года о ратификации конвенций Международной организации труда и вступившей в силу для Республики Молдова 14 февраля 1998 г. (М.О., 1996, № 75-76, ст. 718):

Статья 4

«Трудовые отношения с работниками не прекращаются, если только не имеется законных оснований для такого прекращения, связанного со способностями или поведением работника или вызванного производственной необходимостью предприятия, учреждения или службы».

Статья 7

«Трудовые отношения с работниками не прекращаются по причинам, связанным с его поведением или работой, до тех пор, пока ему не предоставят возможность защищаться в связи с предъявленными ему обвинениями, кроме случаев, когда от работодателя нельзя обоснованно ожидать предоставления работнику такой возможности».

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Исходя из содержания обращения, Конституционный суд отмечает, что оно, по сути, касается 1) обязательного заслушивания полицейского в процессе проведения служебного расследования и 2) совокупного применения дисциплинарной и уголовной ответственности.

16. Таким образом, обращение касается ряда взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как презумпция невиновности, право на молчание (не свидетельствовать против себя) и право не быть судимым и наказанным дважды за одно и то же деяние (принцип *non bis in idem*).

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. Своим определением от 14 июня 2016 года Конституционный суд проверил соблюдение следующих требований приемлемости:

(1) Предмет исключительного случая неконституционности относится к категории актов, указанных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции

18. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов и постановлений Правительства, в данном случае Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского и Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года, относится к компетенции Конституционного суда.

(2) Обращение об исключительном случае неконституционности может быть внесено одной из сторон или ее представителем, либо судебной инстанцией по собственной инициативе

19. Обращение об исключительном случае неконституционности, заявленное адвокатом Дойной Иоаной Стрэйстяну в деле № За-383/16, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу, подано субъектом, наделенным данным правом, согласно ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

(3) Оспариваемые положения подлежат применению при разрешении рассматриваемого дела

20. Конституционный суд подчеркивает, что прерогатива разрешения исключительных случаев неконституционности, которой он наделен статьей 135 ч. (1) п. г) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и положениями Конституции, с учетом принципа ее верховенства и применимости оспариваемых положений при рассмотрении судом основного спора.

21. Конституционный суд отмечает, что предметом исключительного случая неконституционности являются положения ст. 55 ч. (2) и (8) Закона о деятельности полиции и статусе полицейского, а также п. 59 пп. 2) и 5), п. 65 Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года.

22. Конституционный суд принимает аргументы автора обращения, согласно которым оспариваемые положения применимы при разрешении данного дела, поскольку они имеют определяющее значение в рассмотрении спора об отмене административного акта об увольнении из органов полиции.

(4) По предмету обращения не существует ранее принятого постановления Конституционного суда

23. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы ранее не являлись предметом конституционного контроля.

24. Так, Конституционный суд считает, что обращение не может быть отклонено как недопустимое и не существует никаких других оснований для прекращения производства по делу, в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

25. При рассмотрении обращения Конституционный суд установил, что автор ссылается на предположительное нарушение оспариваемыми нормами положений ст. 21 и 54 ч. (3) Конституции, а также положений Протокола № 7 к Европейской конвенции.

26. Для разъяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить из положений ст. 21 в сочетании со ст. 54 ч. (3) Конституции, с учетом суждений, изложенных в своей предыдущей практике, а также из практики Европейского суда.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 21 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 54 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

27. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения противоречат ст. 21 Конституции, согласно которой:

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты».

28. Автор обращения также считает, что нормы, подвергнутые контролю конституционности, нарушают положения ст. 54 ч. (3) Конституции, которая гласит:

«[...]

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

[...]».

1. Аргументы автора обращения

29. Автор обращения отмечает, что согласно оспариваемым положениям полицейский, в отношении которого проводится служебное расследование, обязан представить объяснения относительно вменяемого ему дисциплинарного проступка, что является нарушением презумпции невиновности и права не свидетельствовать против себя.

30. Вместе с тем, автор обращения считает, что оспариваемые положения ставят полицейского в невыгодное положение, подвергая его как уголовному преследованию, так и служебному расследованию за одно и то же деяние.

31. По мнению автора обращения, проведение в отношении работника полиции служебного расследования параллельно с уголовным расследованием, в котором он является подозреваемым/обвиняемым, где в обоих случаях расследуется одно и то же деяние, ведет к нарушению права не подвергаться преследованию и наказанию дважды за одно и то же деяние, установленного Протоколом № 7 к Европейской конвенции.

2. Аргументы органов власти

32. Согласно мнению Президента Республики Молдова, изложенного письменно, требования оспариваемых положений

соразмерны преследуемой цели и не нарушают право лица не свидетельствовать против себя. Эти положения направлены на обеспечение необходимых рычагов для установления истины, а также предоставляют субъекту этих отношений право обосновать или выразить свою позицию. В этом смысле, трудовая дисциплина полицейского относится к соблюдению норм, устанавливающих обязанности, присущие его занимаемой должности, и общих правил поведения на службе и в обществе.

33. Вместе с тем, Президент Республики Молдова считает, что целесообразность и неоспоримость нормы, согласно которой наложение дисциплинарного взыскания не исключает уголовную, административную или гражданскую ответственность, очевидна, особенно если учесть, что они преследуют различные цели.

34. Согласно письменному мнению Парламента, одной из форм личной и прямой правовой ответственности полицейского является дисциплинарная ответственность, которая вытекает из его обязанности быть преданным своей должности и роли, а также проявлять требовательность в выполнении своего долга перед гражданами и государством.

35. Парламент указал, что законодатель установил различные формы ответственности в зависимости от характера совершенных нарушений. Так, дисциплинарная ответственность наступает за нарушение дисциплины труда, тогда как уголовная ответственность – это публичное осуждение, именем закона, преступных деяний и лиц их совершивших, которому могут предшествовать принудительные меры, предусмотренные законом.

36. По мнению Правительства, выраженному письменно, необходимым условием для наложения дисциплинарного взыскания является проведение служебного расследования предполагаемого дисциплинарного нарушения, с соблюдением презумпции невиновности, согласно которой работник считается невиновным в совершении вменяемого дисциплинарного нарушения до тех пор, пока его виновность не будет доказана.

37. Что касается совокупности дисциплинарной и уголовной ответственности, Правительство считает, что это возможно, когда одно и то же деяние, совершенное работником при исполнении служебных обязанностей, наносит ущерб как внутреннему порядку и дисциплине труда, так и основным ценностям и интересам общества, охраняемым уголовным законом.

3. Оценка Конституционного суда

1. Общие принципы

1.1. Презумпция невиновности и право на молчание

38. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 21 Конституции, любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты.

39. В Постановлении № 21 от 20 октября 2011 года Конституционный суд указал следующее:

«50. [...] в свете юриспруденции Европейского суда, презумпция невиновности, установленная в ст. 6 § 2 Европейской конвенции, касается не только уголовного судебного разбирательства в строгом значении этого понятия, но имеет широкое двузначное применение: с одной стороны, презумпция невиновности применяется всегда, когда вменяемое в вину лица деяние носит уголовный характер, независимо от его квалификации во внутреннем праве каждого государства [таким образом, она применима, например, при производствах, связанных с налоговым мошенничеством (*Хайтрих против Франции*, решение ЕСПЧ от 22 сентября 1994 года, §64) или административными наказаниями (*Лутц против Австрии*, решение ЕСПЧ от 25 августа 1987 года, §57)]; с другой стороны, она подразумевает, что любой представитель государства должен воздержаться от публичных заявлений относительно того, что обвиняемый или преданный суду совершил то преступление, которое вменяется ему в вину, прежде чем его виновность будет доказана окончательным решением судебного органа (*Буткевичюс против Литвы*, §49)».

40. В то же время, Конституционный суд отмечает, что право на молчание, как один из элементов права на защиту, является неотъемлемым требованием справедливого разбирательства и непосредственно связано с презумпцией невиновности.

41. Международный пакт о гражданских и политических правах в ст. 14 п. 3 пп. g) гарантирует право обвиняемого на молчание. Любое лицо, обвиненное в совершении уголовного преступления, имеет право не быть принуждаемым к даче показаний против самого себя или к признанию себя виновным.

42. Хотя ст. 6 Европейской конвенции прямо не предусматривает право на молчание и одно из его составляющих – право не свидетельствовать против самого себя, Европейский суд в своей практике отмечал, что право на справедливое разбирательство включает в себя и «право любого обвиняемого хранить молчание и не давать показания в подтверждение своей вины» (*дело Функе против Франции*, 25 февраля 1993 года).

43. Конституционный суд отмечает, что гарантирование данного права международными нормами объясняется, в первую очередь, необходимостью защитить обвиняемого от злоупотреблений со стороны властей, что позволяет предотвратить судебные ошибки и обеспечить справедливое судебное разбирательство.

44. Для того, чтобы определить были ли нарушены право хранить молчание и привилегия не свидетельствовать против себя, суд должен учесть характер и степень принуждения, примененного для получения показаний, наличие надлежащих процессуальных гарантий, а также цель использования материалов, полученных подобным образом (*дело О`Халлоран и Фрэнсис против Соединенного Королевства*).

45. Вместе с тем, согласно практике Европейского суда, **«право на молчание не является абсолютным»** (*дело Вех против Австрии, 8 июля 2004 года*).

46. Хотя и недопустимо предъявление обвинения исключительно на основании молчания обвиняемого или его отказа отвечать на вопросы или давать показания, является очевидным, что подобная привилегия должна давать возможность учитывать молчание обвиняемого в случаях, когда его объяснения необходимы (*дело Джон Мюррей против Соединенного Королевства, 8 февраля 1996 года*).

47. Конституционный суд отмечает, что гарантии на справедливое судебное разбирательство в уголовном процессе, установленные Европейским судом, в равной мере применимы и в дисциплинарном производстве (*см. Ваньяк против Хорватии, 14 января 2010 года*).

1.2. Обязательность соблюдения принципа *non bis in idem*

48. Право не быть судимым или наказанным дважды за одно и то же деяние стало основным и неоспоримым принципом в любой системе права, гарантированным международными актами, стороной которых является Республика Молдова.

49. Так, согласно ст. 4 ч. 1 Протокола № 7 к Европейской конвенции, никто не должен быть повторно судим или наказан в уголовном порядке в рамках юрисдикции одного и того же государства за преступление, за которое он уже был окончательно оправдан или осужден в соответствии с законом и уголовно-процессуальным законодательством этого государства. Аналогичные требования предусматривает и ст. 14 ч. 7 Международного пакта о гражданских и политических правах.

50. Конституционный суд, придав принципу *non bis in idem* конституционное значение, в Постановлении № 26 от 23 ноября 2010 года об исключительном случае неконституционности положений ч.(6) ст. 63 Уголовно-процессуального кодекса подчеркивал:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

«[...] право [не подвергаться повторному преследованию, суду или наказанию за одно и то же деяние] вытекает из ст. 21 Конституции, согласно которой: «Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты». Из содержания этой конституционной нормы вытекают три принципа: презумпции невиновности, гласности судебного разбирательства и право лица использовать все необходимые гарантии для своей защиты. [...]

Из вышеизложенного следует, что принцип, установленный в ст. 21 Конституции – обеспечение необходимых гарантий для защиты лица, обвиняемого в совершении преступления, путем судебного разбирательства, наряду с другими процессуальными правами, предоставляет лицу и конституционное право не подвергаться повторному уголовному преследованию, суду или наказанию по тому же деянию. Данный принцип предполагает, что лицо, которое своим поведением проигнорировало правовой порядок, будет отвечать только один раз за правонарушение, поскольку одному правонарушению соответствует только одна юридическая ответственность, предусмотренная одной лишь отраслью права (уголовной, гражданской и др.). Этот конституционный принцип применяется не только в уголовных, но и в административных делах, а также при любой форме юридической ответственности».

51. В то же время, Конституционный суд отмечает, что Европейский суд в своей практике напоминает, что ст. 4 Протокола № 7 имеет целью запрещение возобновления окончанных уголовных процессов во избежание повторного уголовного преследования или наказания лица за одно и то же преступление (см. *Градингер против Австрии, постановление от 23 октября 1995 года*). Так, нарушение принципа *non bis in idem* может быть заявлено только в том случае, если не менее двух различных процедур, независимых друг от друга, но относящихся к одному и тому же обвинению, заканчиваются несколькими наказаниями (см. *Станка против Румынии (решение), № 59028/00 от 27 апреля 2007 года*).

52. В соответствии с практикой Европейского суда, принцип *non bis in idem* **находит свое применение только в случае уголовного обвинения** (см. *дело Маауйя против Франции, 5 октября 2000 года*) и, безусловно, в уголовных делах, в которых фигурируют обвиняемые. Следовательно, в национальном уголовном судопроизводстве принцип будет применен, если лицо ранее проходило по делу в качестве подозреваемого, обвиняемого, подсудимого или осужденного за деяние, которое впоследствии стало предметом повторного уголовного преследования или судебного разбирательства.

2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

2.1. Обязательность заслушивания полицейского при проведении служебного расследования

53. Конституционный суд отмечает, что в случае дисциплинарного нарушения служебное расследование является одним из этапов дисциплинарной процедуры. Это прерогатива работодателя установить совершение его работниками дисциплинарных проступков и применить соответствующие взыскания. Ни одно дисциплинарное взыскание не может быть применено, под угрозой его недействительности, до проведения предварительного дисциплинарного расследования.

54. Целью проведения служебного расследования до принятия решения о наложении дисциплинарного взыскания является защита работника в условиях доминирующего положения работодателя, для предотвращения любого вида произвола и злоупотребления.

55. Конституционный суд отмечает, что в демократическом государстве защита личности является одной из основных функций государства. Во имя осуществления этой функции законодатель, в ст. 55 Закона о деятельности полиции и статусе полицейского, определил условия применения дисциплинарных взысканий в отношении полицейских. Так, ч. (1) данной статьи предусматривает, что дисциплинарные взыскания налагаются приказом нанимателя **только после проведения служебного расследования по факту дисциплинарного проступка.**

56. Конституционный суд подчеркивает, что и в п. 21 Дисциплинарного устава полицейского устанавливается, что при нарушении подчиненным служебной дисциплины и положений действующего законодательства прямой начальник обязан возбудить служебное расследование для всестороннего, объективного и полного рассмотрения обстоятельств данного нарушения, а в случае установления виновности подчиненного, в зависимости от тяжести совершенного проступка и степени вины применить к виновному дисциплинарное взыскание, или если из данных и показаний следует, что были совершены правонарушения или преступления, передать собранные материалы в компетентные органы.

57. Конституционный суд отмечает, что целями служебного расследования являются: 1) всестороннее рассмотрение, объективно и в полном объеме, обстоятельств дисциплинарных нарушений, допущенных полицейскими; 2) выявление причин и условий, которые привели к совершению дисциплинарных проступков; 3) выявление виновных лиц и обеспечение правильного применения действующего законодательства, чтобы каждое лицо, совершившее дисциплинарные проступки, было наказано в зависимости от своей виновности и чтобы ни один невиновный не был привлечен к ответственности.

58. Дисциплинарный устав полицейского устанавливает, что служебное расследование осуществляется с соблюдением прав и законных интересов полицейских (п. 39).

59. Конституционный суд отмечает, что при осуществлении служебного расследования важным элементом является **заслушивание работника**. В ходе служебного расследования работник имеет право отстаивать свою невиновность и представлять комиссии, осуществляющей служебное расследование, все необходимые доказательства.

60. В этом смысле, ч. (2) ст. 55 Закона о деятельности полиции и статусе полицейского устанавливает, что при рассмотрении дисциплинарного проступка заслушивание полицейского и запись его утверждений обязательны.

61. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что ст. 7 Конвенции Международной организации труда № 158 от 22 июня 1982 года о прекращении трудовых отношений по инициативе работодателя устанавливает, что трудовые отношения с работником не прекращаются по причинам, связанным с его поведением или работой, **до тех пор, пока ему не предоставят возможность защищаться в связи с предъявленными ему обвинениями**, за исключением случаев, когда работодатель обоснованно не может предоставить работнику такую возможность.

62. Конституционный суд отмечает, что заслушивание и запись утверждений полицейского возлагаются на работодателя, который обязан предоставить полицейскому возможность защищаться в связи с предъявленным ему обвинением.

63. Конституционный суд также отмечает, что ст. 55 ч. (4) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года предусматривает, что полицейский, в отношении которого проводится служебное расследование, **вправе знакомиться со всеми материалами расследования, запрашивать и/или представлять доказательства в свою защиту**.

64. Эти правовые нормы нацелены на защиту полицейского, в отношении которого проводится служебное расследование. Соответственно, указанные нормы обеспечивают полицейскому гарантию объективного и полного осуществления служебного расследования дисциплинарного проступка, с соблюдением права на защиту.

65. Конституционный суд отмечает, что законодательные положения предоставляют лицу, подвергнутому служебному расследованию, право на состязательный судебный процесс, а также возможность представлять доказательства и свободно защищаться.

66. Так, Европейский суд отмечал, что право на состязательный судебный процесс предполагает возможность для сторон **ознакомиться со всеми материалами и обсудить все детали**,

которые могут повлиять на принятие решения. Европейская инстанция пришла к заключению, что национальное законодательство может внедрить это требование различными способами, но установленный способ должен гарантировать, что **«противоположная сторона» будет извещена о подаче замечаний и будет иметь возможность их комментировать** (дело *Пеллегрини против Италии*, постановление от 20 октября 2001 года, §44; дело *Мефта и другие против Франции*, постановление от 26 июля 2002 года, §51).

67. В свете вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что правовые положения, устанавливающие обязательность заслушивания полицейского в ходе служебного расследования (дисциплинарного производства), направлены на обеспечение эффективного расследования и защиту лица, подвергнутого служебному расследованию. Указанные нормы в действующей редакции не могут быть истолкованы как способствующие самообвинению и нарушающие принцип презумпции невиновности, а также право на молчание.

68. В то же время, Конституционный суд констатирует, что положения п. 59 пп. 2) Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года, в нарушение положений ст. 55 ч. (2) закона, вменяют в обязанность работника представлять письменные объяснения в связи с допущенным дисциплинарным проступком, а в случае отказа в даче объяснений, положения пп. 3) обязывают лицо письменно обосновать свой отказ.

69. Конституционный суд отмечает, что эти положения явно нарушают право работника на молчание. Таким образом, Конституционный суд считает необходимым вновь подчеркнуть, что право на молчание предполагает право лица не быть принуждаемым свидетельствовать против себя или признать свою вину.

70. В этом контексте, хотя автор обращения об исключительном случае неконституционности не заявил о неконституционности пп. 3) п. 59, Конституционный суд установил, что он находится во взаимосвязи с пп. 2).

71. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд устанавливает, что положения п. 59 пп. 2) и 3) Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года, противоречат правовым нормам, нарушают право лица не свидетельствовать против себя, чем вступают в противоречие с гарантиями, закрепленными Конституцией, а также Европейской Конвенцией.

2.2. Привлечение к дисциплинарной ответственности в совокупности с уголовной ответственностью

72. Конституционный суд отмечает, что ст. 55 ч. (8) Закона о деятельности полиции и статусе полицейского и п. 65 Дисциплинарного устава полицейского предусматривают, что наложение дисциплинарного взыскания не освобождает от уголовной, административной или гражданской ответственности.

73. Конституционный суд отмечает, что дисциплинарное взыскание налагается в случае совершения дисциплинарного проступка, который определяется как виновное нарушение лицом служебных обязанностей и правил профессионального и гражданского поведения, установленных законом.

74. В то же время, уголовная ответственность наступает в случае совершения наносящего вред деяния (действие или бездействие), определенного уголовным законом как преступление, совершенное виновно и уголовно наказуемое.

75. Конституционный суд отмечает, что любая форма правовой ответственности носит в совокупности воспитательные и профилактические функции, но способ воздействия на социальное поведение людей зависит от значимости социальных ценностей, охраняемых законом, и последствий, которые влечет за собой нарушение.

76. Уголовная ответственность основана на принципе законности обвинения, согласно которому эта ответственность применяется лишь за те действия, которые прямо определены как преступления, в отличие от дисциплинарной ответственности, когда правовая ответственность возникает в результате совершения дисциплинарного нарушения.

77. Как дисциплинарное нарушение, так и преступление являются недопустимыми деяниями, имеют антисоциальные последствия, совершаются виновно и отличаются по предмету, степени социальной опасности и компетенции в установлении деяния и вины.

78. Таким образом, деяния одного и того же характера в сущности могут составлять как дисциплинарные нарушения, так и преступления, в зависимости от целого ряда составляющих, таких как – важность охраняемого предмета на определенном этапе, конкретные обстоятельства совершения деяния, форма и степень вины, последствия деяния, возможность предупреждения деяния, элементы, которые наряду с характером деяния способствуют установлению различной степени социальной опасности и определяют как форму ответственности, так и применение постепенного и соответствующего данной форме наказания.

79. Если в уголовном праве форма и степень вины имеют значение для правовой квалификации преступления, в трудовом праве они

служат критериями для определения дисциплинарных взысканий, применяемых к работникам.

80. В отношении утверждений автора о нарушении оспариваемыми нормами права не подвергаться преследованию и наказанию дважды за одно и то же деяние, Конституционный суд отмечает, что Европейский суд в своей практике изложил свою позицию относительно сферы применения ст. 4 Протокола № 7 к Европейской конвенции. Так, положения ст. 4 Протокола № 7 не применимы в случаях идеальной совокупности преступлений, то есть, когда одно и то же деяние содержит элементы двух различных преступлений (*дело Оливейра против Швейцарии, постановление от 30 июля 1998 года, §27; дело Гектан против Франции, постановление от 2 июля 2002 года, §50*), но это положение **не мешает тому, чтобы одно и то же лицо за это же действие являлось субъектом как уголовного преследования, так и действия другого характера, например – дисциплинарной процедуры**. Данное мнение было отражено в пояснительном докладе к Протоколу № 7.

81. Совокупность дисциплинарной и уголовной ответственности возможна только в том случае, когда виновное действие, совершенное работником, составляет как дисциплинарное нарушение, так и преступление. При этом, она возможна без нарушения принципа *non bis in idem*, так как каждая из указанных правовых норм охраняет различные общественные отношения, а указанный принцип запрещает применение двух или более наказаний одного и того же характера за одно и то же незаконное действие.

82. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд считает, что оспариваемые положения не противоречат ст. 21 Конституции.

По этим основаниям, руководствуясь положениями ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, 61, 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать частично обоснованным обращение об исключительном случае неконституционности, заявленное адвокатом Дойной Иоаной Стрэйстяну в деле № За-383/16, находящемся в производстве Апелляционной палаты Кишинэу.

2. Признать конституционными ст. 55 ч. (2) и (8) Закона № 320 от 27 декабря 2012 года о деятельности полиции и статусе полицейского, п. 59 пп. 5) и п. 65 Дисциплинарного устава полицейского,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ
СТ. 55 Ч. (2) И (8) ЗАКОНА О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И СТАТУСЕ ПОЛИЦЕЙСКОГО
И П. 59 ПП. 2) И 5), П. 65 ДИСЦИПЛИНАРНОГО УСТАВА ПОЛИЦЕЙСКОГО

утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года.

3. Признать неконституционным п. 59 пп. (2) и (3) Дисциплинарного устава полицейского, утвержденного Постановлением Правительства № 502 от 9 июля 2013 года.

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

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

Кишинэу, 14 сентября 2016 года

ПКС № 24

Дело № 60g/2016