



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений, касающихся возрастных ограничений для
приема в магистрат и докторантуру**

(Обращение № 25а/2013)

КИШИНЭУ

19 сентября 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 6 июня 2013 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение парламентского адвоката Анатолие Мунтяну, представленное в Конституционный суд 6 июня 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 ч.(1) п. i) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. i) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности п.16 Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, принятого Постановлением Правительства 173 от 18 февраля 2008 года, и некоторых положений п.4 Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

2. Автор обращения считает, что оспариваемые положения противоречат статьям 16 ч.(2), 35 ч.(7), 54 Конституции, ст.4 п.а) Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования, статьям 2 ч.2, 4 и 13 ч.2 п.с) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст.14 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и ст.2 Дополнительного протокола к Конвенции.

3. Определением Конституционного суда от 25 июля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнения Правительства, Министерства просвещения, Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова, Национального Совета по Аккредитации и Аттестации, а также Молдавского государственного университета.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал автор, парламентский адвокат Анатолие Мунтяну. Правительство было представлено заместителем министра просвещения – Лореттой Хандрабура, и начальником юридического отдела Министерства просвещения – Родикой Жосану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Постановлением Правительства №173 от 18 февраля 2008 года было принято Положение об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры.

7. Согласно п.16 Положения, для приема в докторантуру на очное отделение с финансированием из государственного бюджета возраст кандидата составляет 35 лет.

8. Также, во исполнение Указов Президента Республики Молдова №1113-III от 12 февраля 2003 о реорганизации Академии государственного управления при Правительстве Республики Молдова и №1379-III от 18 июля 2003 года об утверждении Устава Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова, Правительство приняло Постановление №962 от 5 августа 2003 года об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова. Одновременно, Указом №615-VII от 30 апреля 2013 года был утвержден Устав Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова и признан утратившим силу Указ №1379-III от 18 июля 2003 года.

9. Постановлением №962 от 5 августа 2003 года, Правительство установило критерии для приема в мастерат государственных служащих, выборных должностных лиц и персонала органов центрального и местного публичного управления. Пункт 4 постановления предусматривает, что в Академию публичного управления на мастерат могут быть зачислены перечисленные в приложении №1 к постановлению категории государственных служащих и выборных должностных лиц в возрасте, как правило, до 45 лет.

10. Суть этих положений заключается в установлении возрастных ограничений для приема в докторантуру в учреждениях, осуществляющих подготовку докторантов, с финансированием из государственного бюджета, а также в мастерат в Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

- *Национальное законодательство*

11. Применимые положения Конституции (М.О., 1994, № 1 г.):

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

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.

[...]

(7) Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей.

[...].»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или 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 об образовании №547-ХІІІ от 21 июля 1995 года (М.О., 1995 г., № 62-63, ст. 692):

Статья 3

Приоритет образования

«Образование в Республике Молдова занимает приоритетное место. «

Статья 4

Принципы образования

«[...]

(2) Политика государства в области образования основывается на принципах гуманитаризации, доступности, адаптивности, творчества и разнообразия. Образование является демократичным и гуманным, открытым и гибким, формирующим и развивающим и основывается на национальных и общечеловеческих культурных ценностях.»

Статья 6

Право на образование

«(1) Право на образование гарантируется независимо от национальности, пола, расы, возраста, религии, социального происхождения и положения, политической принадлежности, наличия или отсутствия судимости.

(2) Государственное лицейское, профессиональное, среднее специальное и высшее образование в равной степени доступно всем в зависимости от способностей и наклонностей.»

Статья 26

Организация высшего образования

«[...]

(4) Высшее образование, за исключением медицинского и фармацевтического, осуществляется в два цикла:

I цикл - высшее образование на получение степени лиценциата;

II цикл - высшее образование на получение степени мастера.

[...]

Статья 28

Высшее образование на получение степени мастера

«(1) Срок обучения для получения степени мастера составляет 1-2 года и соответствует 60-120 взаимозачетным учебным кредитам. Высшее образование на получение степени мастера организуется для обладателей диплома лицензиата, обеспечивает специализацию в определенной области или более широкую научную и педагогическую подготовку и осуществляется, как правило, по дневной форме обучения. К высшему образованию на получение степени мастера в области научных исследований допускаются и обладатели диплома о высшем образовании в области медицины или фармации.

(2) Высшее образование на получение степени мастера осуществляется для исследовательского и профессионального видов деятельности. Высшее образование на получение степени мастера в области научных исследований заключается в развитии научно-исследовательских способностей студентов и является обязательным промежуточным этапом для поступления в докторантуру. Высшее образование на получение степени мастера в профессиональной области обеспечивает углубление специализации в определенной области и основывается на получении знаний прежде всего прикладного характера.

(3) Прием в учреждения высшего образования для получения степени мастера осуществляется на конкурсной основе по правилам, установленным Министерством просвещения.

(4) План приема в высшие учебные заведения для получения степени мастера с бюджетным финансированием предусматривает прием до 50 процентов общего числа выпускников с дипломом лицензиата в соответствующем году.

(5) Высшее образование на получение степени мастера завершается защитой диплома мастера.

(6) Выпускникам, защитившим диплом мастера, присваивается степень мастера по соответствующему профилю и специализации и выдается диплом мастера.

(7) Диплом мастера подтверждает, что его обладатель овладел общими и специальными знаниями и навыками, а также специфическими умениями. Диплом мастера дает право на занятие педагогических должностей в высших учебных заведениях или в научно-исследовательских институтах и на участие в конкурсе для поступления в докторантуру.»

Статья 30

Докторантура

«(1) Докторантура является формой постуниверситетского образования, в основе которой лежит научно-исследовательская деятельность, осуществляемая соискателем в течение 3 лет при дневной и 4 лет при заочной форме обучения.

(2) Прием в докторантуру осуществляется на основе конкурса, в котором могут участвовать обладатели диплома мастера или диплома лицензиата в области медицины или фармации.

(3) Правила приема, организация и порядок обучения в докторантуре определяются постановлением Правительства.

[...]

13. Применимые положения Закона №121 от 25 мая 2012 об обеспечении равенства (М.О., 2012 г., № 103, ст. 355):

Статья 1

Цель закона и сфера применения

«(1) Целью настоящего закона является предупреждение и борьба с дискриминацией, а также обеспечение равных прав всем лицам, находящимся на территории Республики Молдова, в политической, экономической, социальной, культурной и других сферах жизни независимо от расы, цвета кожи, национальности, этнического происхождения, языка, религии или убеждений, пола, возраста, ограниченных возможностей, взглядов, политической принадлежности, а также на основе любого другого подобного признака.
[...].»

Статья 2

Основные понятия

«В смысле настоящего закона нижеуказанные понятия имеют следующие значения:

дискриминация – любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в правах и свободах личности или группы лиц, а также поддержка дискриминационного поведения, основанного на реальных признаках, установленных в настоящем законе или предполагаемых;

прямая дискриминация – обращение с одним лицом по любому из запретительных признаков менее благоприятное, чем с другим лицом в сопоставимой ситуации;

косвенная дискриминация – любое очевидно нейтральное условие, действие, критерий или практика, ставящие одно лицо в неудобное положение по сравнению с другим лицом по установленным в настоящем законе признакам, кроме случая, когда такое условие, действие, критерий или практика объективно оправданы законной целью и средства достижения этой цели являются пропорциональными, соответствующими и необходимыми;

[...].»

Статья 9

Запрет дискриминации в сфере образования

«(1) Образовательные учреждения обеспечивают соблюдение принципа недискриминации:

а) посредством предоставления доступа к учебным заведениям любой формы и уровня;

[...].»

14. Применимые положения Указа Президента Республики Молдова №615-VII от 30 апреля 2013 года об утверждении Устава Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова (М.О., 2013 г., № 104-108, ст. 336):

УСТАВ

Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова

«1.1. Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова (далее – АПУ) является государственным высшим учебным заведением, которое осуществляет свою деятельность в качестве национального центра по проведению государственной политики в области публичного управления, подготовке кадров государственной службы и научно-методическому обеспечению органов публичной власти.

1.2. АПУ осуществляет свою деятельность в соответствии с Конституцией Республики Молдова, действующим законодательством об образовании и государственной службе, указами Президента Республики Молдова, другими нормативными актами, международными договорами с участием Республики Молдова, а также настоящим уставом.

[...]

10.2. Правительство устанавливает ежегодно для АПУ План (государственный заказ) приема в мастерат для получения высшего университетского образования государственных служащих, выборных должностных лиц и другого персонала органов публичного управления.

[...]

10.4. Зачисление в АПУ осуществляется по конкурсу, в котором могут участвовать персонал органов публичного управления и другие категории заинтересованных лиц.

10.5. Прием в АПУ осуществляется в соответствии с Положением о приеме, принятым Сенатом.

10.6. Конкурс организуется приемной комиссией, которая ежегодно назначается указом Президента Республики Молдова по предложению ректора АПУ.»

15. Применимые предписания Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, принятого Постановлением Правительства №173 от 18 февраля 2008 года (М.О., 2008 г., № 42-44, ст.252):

Раздел 4

Прием в докторантуру

«16. Для приема на очное отделение с финансированием из государственного бюджета возраст кандидата составляет 35 лет.»

16. Применимые положения Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова (М.О., 2003 г., № 177-181, ст.1008):

«1. Устанавливать ежегодно Постановлением Правительства государственный заказ на обучение через мастерат в Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова из числа государственных служащих и персонала органов центрального и местного публичного управления на дневное отделение сроком на 2 года и на заочное отделение сроком на 3 года.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

2. Ежегодно до 15 мая постановлением Правительства государственный заказ распределяется органам центрального и местного публичного управления отдельно для дневного и заочного отделений, которые обязаны направить на учебу соответствующее число служащих.

3. Государственный заказ по повышению квалификации кадров государственной службы устанавливается на каждый календарный год постановлением Правительства.

4. Утвердить:

Перечень категорий государственных служащих и выборных должностных лиц в возрасте, как правило, до 45 лет, которые могут быть зачислены на обучение через мастерат в Академию публичного управления при Президенте Республики Молдова по государственному заказу (приложение N 1).

5. На период обучения в академии слушателям - служащим органов публичного управления сохраняются место работы и должностного оклада. [...]»

17. Применимые предписания Положения об организации высшего образования на получение степени мастерата, цикл II, принятого Постановлением Правительства №1455 от 24 декабря 2007 года, (М.О., 2008 г., № 5-7, ст.25):

III. ПРИЕМ НА ОБУЧЕНИЕ ПО ПРОГРАММАМ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ НА ПОЛУЧЕНИЕ СТЕПЕНИ МАСТЕРАТА

«21. Прием на обучение по программам высшего образования на получение степени мастерата осуществляется для выпускников I цикла – обладателей диплома лиценциата.

[...]

23. Иностранцы граждане и лица без гражданства, имеющие высшее образование, могут участвовать в конкурсе по приему на обучение по программам высшего образования на получение степени мастерата как на основе межгосударственных соглашений, так и на основе заключения индивидуальных контрактов.

24. Прием на обучение по программам высшего образования на получение степени мастерата осуществляется на основе конкурса, организованного в соответствии с правилами учебного заведения, в два этапа: одновременно с приемом на программы высшего образования на получение степени лиценциата, I цикл, и в феврале.

25. Конкурс по приему на обучение по программам высшего образования на получение степени мастерата осуществляется для следующих категорий:

а) на обучение по исследовательским программам на получение степени мастерата допускаются обладатели диплома лиценциата в той же или родственной области, обладатели диплома мастерата в родственной области и обладатели диплома лиценциата или мастерата в других областях, имеющие сертификат, подтверждающий накопление 30 кредитов для компенсации учебы;

б) на обучение по профессиональным программам на получение степени мастерата допускаются обладатели диплома лиценциата, диплома о высшем образовании и диплома мастерата в самых разных областях знаний.

[...]

28. Любое лицо, обладающее правом участия в конкурсе на обучение по программам высшего образования на получение степени мастерата, может воспользоваться этим правом только один раз и только по одной из программ, финансируемой за счет государственного бюджета.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

29. Зачисление на учебу по программам высшего образования на получение степени мастера осуществляется в порядке убывания общего среднего балла кандидатов в пределах запланированных для конкурса мест. Минимальное значение среднего конкурсного балла устанавливается внутренними положениями о приеме. В случае, если 2 или более кандидатов имеют одинаковый средний конкурсный балл, учебное заведение устанавливает дополнительные критерии отбора.»

- Международное законодательство

18. Соответствующие положения Всеобщей декларации прав человека (принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке, ратифицированной Республикой Молдова Постановлением №217-ХП от 28 июля 1990 года):

Статья 1

«Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах.»

Статья 7

«Все люди равны перед законом и имеют право, без всякой различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.»

Статья 26

«1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным, по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

[...]».

19. Соответствующие положения Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого 16 декабря 1966 года (ратифицированного Республикой Молдова Постановлением №217-ХП от 28 июля 1990 года):

Статья 2

„[...]

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

[...]”

Статья 4

«Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что в отношении пользования теми правами, которые то или иное государство обеспечивает в соответствии с настоящим Пактом, это государство может устанавливать только такие ограничения этих прав, которые определяются законом, и только постольку, поскольку это совместимо с природой указанных прав, и исключительно с целью способствовать общему благосостоянию в демократическом обществе.»

Статья 13

«1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

[...]

с) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер.

[...]

20. Применимые положения Конвенции о борьбе с дискриминацией в области образования (принятой 14 декабря 1960 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №707-XII от 10 сентября 1991 года):

Статья 1

«1. В настоящей Конвенции выражение "дискриминация" охватывает всякое различие, исключение, ограничение или предпочтение по признаку расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, экономического положения или рождения, которое имеет целью или следствием уничтожение или нарушение равенства отношения в области образования, и в частности: а) закрытие для какого-либо лица или группы лиц доступа к образованию любой ступени или типа;

2. В настоящей Конвенции слово "образование" относится ко всем типам и ступеням образования и включает доступ к образованию, уровень и качество обучения, а также условия, в которых оно ведется.

Статья 3

«В целях ликвидации или предупреждения дискриминации, подпадающей под определение, данное в настоящей Конвенции, государства, являющиеся сторонами этой последней, обязуются:

а) отменить все законодательные постановления и административные распоряжения и прекратить административную практику дискриминационного характера в области образования;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

[...]».

Статья 4

«Государства, являющиеся сторонами настоящей Конвенции, обязуются, кроме того, разрабатывать, развивать и проводить в жизнь общегосударственную политику, использующую соответствующие национальным условиям и обычаям методы для осуществления равенства возможностей и отношения в области образования, и в частности:

а) [...] сделать высшее образование доступным для всех на основе полного равенства и в зависимости от способностей каждого; обеспечить соблюдение предусмотренной законом обязательности обучения; [...]»

21. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с внесенными дополнительными протоколами изменениями (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года):

Статья 14

Запрещение дискриминации

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.»

Статья 2 Протокола №1

Право на образование

«Никому не может быть отказано в праве на образование.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

22. Конституционный суд отмечает, что обращение, по сути, касается установления возрастных ограничений для приема в докторантуру, с финансированием из государственного бюджета, а также в мастерат в Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

23. Таким образом, обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как: право доступа к образованию, обеспечение равенства доступа к образованию, в том числе, по возрастному критерию.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

24. В соответствии со своим определением от 25 июля 2013 года, Конституционный суд подчеркнул, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч.(1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

25. Положения ст. 25 п. i) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п.i) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют парламентского адвоката правом обращения в Конституционный суд.

26. Конституционный суд установил, что предмет контроля конституционности образуют п.16 Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, принятого Постановлением Правительства №173 от 18 февраля 2008 года, и некоторые положения п.4 Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

27. Конституционный суд констатирует, что оспариваемые положения ранее не являлись объектом контроля конституционности.

28. Конституционный суд установил, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

29. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

30. Для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений ст.35 в сочетании со ст.16 и ст.54 Конституции.

31. Кроме того, Конституционный суд рассмотрит данное дело в свете своей правовой практики, а также международных актов и судебной практики Европейского суда по правам человека.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 35 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.16 И СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

32. Автор обращения полагает, что положения, подвергаемые контролю конституционности, нарушают статью 16 Конституции, согласно которой:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

«[...]

(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.»

33. Также, автор обращения считает, что эти положения нарушают ст. 35 ч.(7) Конституции, предусматривающую, что:

«[...]

(7) Государственное лицейское, профессиональное и высшее образование в равной степени доступно всем, в зависимости от способностей.

[...]»

34. Также, в контексте обращения, автор ссылается и на нарушение ст. 54 Конституции, которая гласит:

«(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.»

1. Аргументы автора обращения

35. Автор обращения считает, что разделение кандидатов по возрастному критерию при приеме в докторантуру в учреждения, осуществляющие подготовку докторантов, а также в мастерат в Академии публичного управления, устанавливает дискриминационное обращение и ограничение доступа к мастерату и постуниверситетскому образованию (докторантуре), что противоречит положениям статей 16 ч.(2), ст.35 ч.(7) в сочетании со ст.54 Конституции, а также ряду положений международных актов в этой области, одной из сторон которых является Республика Молдова.

2. Аргументы властей

36. По мнению Правительства, установление возрастных ограничений для доступа к докторантуре и мастерату не согласуется с правом на образование, гарантированному статьей 35 Конституции, а

также со ст.13 п.2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

37. Также, Правительство признало, что установление оспариваемыми нормативными актами возрастного порога для доступа к докторантуре и мастерату представляет собой ограничение, предусмотренное подзаконными актами и не вытекающее из закона.

38. Академия публичного управления при Президенте Республики Молдова в представленном мнении отметила, что она проводит обучение в докторантуре/постдокторантуре на основании действующих нормативных актов и финансирования, утвержденного Академией наук Молдовы, обеспечивая, таким образом, выполнение соответствующих планов приема в докторантуру/постдокторантуру.

39. По мнению Академии публичного управления, п.4 Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года не ограничивает право кандидатов на высшее образование для получения степени мастера, так как соответствующая синтагма включает словосочетание «как правило».

40. В видении Молдавского государственного университета, возрастной критерий для приема в докторантуру должен быть исключен как дискриминационный и ущемляющий право на образование.

3. Оценка Конституционного суда

41. Конституционный суд подчеркивает, что право на образование (воспитание, обучение) относится к категории основных прав человека, будучи закреплено Высшим законом.

42. Так, право на образование, согласно конституционной норме статьи 35 ч.(1), обеспечено обязательным общим образованием, лицейским и профессиональным образованием, высшим образованием, а также **другими формами обучения и повышения квалификации.**

43. Конституционный суд отмечает также, что в соответствии со ст.3 Закона об образовании, в Республике Молдова образование занимает приоритетное место.

44. В Постановлении №27 от 29 сентября 1998 года Конституционный суд установил:

«Право на образование является одним из основных социальных прав человека. Данное право создает необходимые предпосылки для полного развития личности и человеческого достоинства, а также для развития общества в целом. От интеллектуального потенциала личности зависит не только рост самой личности в социальном плане, ее социальный статус, но и прогресс общества, развитие социальной и культурной жизни в целом.»

45. Одновременно, Конституционный суд подчеркивает, что по своему содержанию и большому количеству субъектов, участвующих в его реализации, **право на образование является комплексным правом.** Одним из многочисленных компонентов содержания этого права является **право доступа к учебным заведениям.**

46. Конституционный суд подчеркивает, что ст.35 ч.(7) Конституции предусматривает, что государственное лицейское, профессиональное и высшее образование **в равной степени доступно всем,** в зависимости от способностей.

47. Конституционный принцип доступности образования закреплен и в ст.6 ч.(2) Закона об образовании, который предусматривает, что право на образование гарантировано, что государство **обеспечивает равные шансы доступа** к государственным учреждениям лицейского образования, профессионального, средне-специального и **высшего образования, в зависимости от способностей и наклонностей.** Также, согласно этой статье, право на образование гарантируется независимо от национальности, пола, расы, **возраста,** религии, социального происхождения и положения, политической принадлежности, наличия или отсутствия судимости.

48. Кроме того, Суд подчеркивает, что право на образование, включая высшее, находится среди прав, признанных и регулируемых целым рядом международных актов, а именно, Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Конвенцией о борьбе с дискриминацией в области образования, Дополнительным протоколом к Европейской конвенции.

49. В соответствии с положениями международных актов, **доступ к высшему образованию должен быть одинаково доступным для всех, в зависимости от основе способностей каждого.**

50. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что как национальное законодательство, так и международное законодательство **обеспечивают равный доступ к высшему образованию.**

51. Также, Конституционный суд отмечает, что согласно суждениям Европейского суда, право на образование, закрепленное в статье 2 Дополнительного протокола к Европейской конвенции, не ограничивается воспитанием и образованием детей и молодежи. Как социальное право, оно **может быть направлено и на благо** других членов общества.

52. Таким образом, в свете международных норм, государства имеют негативную обязанность не препятствовать личности пользоваться средствами системы образования, и позитивную обязанность обеспечить равный доступ к существующим, на данный

момент, формам образования, в условиях, установленных **в зависимости от социально-экономических потребностей и перспектив развития государства.**

53. Ст.26 Закона об образовании предусматривает, что целью высшего образования является формирование всесторонне развитой творческой личности, подготовку, повышение квалификации и переподготовку на высшем уровне специалистов и научных кадров в различных областях; удовлетворение запросов личности в углублении и расширении знаний; проведение научных исследований и внедрение их результатов. Высшее образование осуществляется в два цикла: **И цикл** - высшее образование на получение степени лиценциата; **II цикл** - **высшее образование на получение степени мастерата.**

54. Закон предусматривает, что докторантура является одной из форм постуниверситетского образования, в основе которой лежит научно-исследовательская деятельность.

55. Конституционный суд отмечает, что вышеуказанные **положения не устанавливают возрастной порог для доступа к докторантуре и мастерату.** В то же время, Постановление Правительства №173 от 18 февраля 2008 года и Постановление Правительства №962 от 5 августа 2003 года устанавливают возрастной порог в 35 лет – для доступа к обучению в докторантуре, и 45 лет – для приема в мастерата в Академии публичного управления.

56. В Постановлении №27 от 29 сентября 1998 года Конституционный суд уточнил, что:

«[...] Право на образование как основное право должно реализовываться с тем, чтобы **обеспечить всем равные юридические возможности, что предполагает недопущение дискриминации и привилегий.**»

57. Исходя из смысла конституционных положений, Суд напоминает, что принцип равенства предполагает равные права и свободы для всех граждан, независимо от того, в каких актах предусмотрены эти права и свободы: в Конституции, в органических или ординарных законах, или других нормативных актах.

58. Конституционный суд подчеркивает, что конституционный законодатель статьей 16 ч.(2) установил равенство всех граждан, без каких-либо различий, что предполагает запрет применения разного правового отношения к лицу, находящемуся в аналогичной правовой ситуации, отношения, ставящего его в положение подчинения либо превыше других граждан.

59. Конституционный суд отмечает, что различия в обращении являются дискриминационными, если не имеют под собой объективные и разумные основания, то есть если не преследуют законную цель или не существует разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой целью.

60. Закон №121 от 25 мая 2012 года об обеспечении равенства в статье 9 предусматривает, что образовательные учреждения обеспечивают соблюдение принципа недискриминации посредством предоставления доступа к учебным заведениям **любой формы и уровня.**

61. В то же время, Суд подчеркивает, что осуществление **права на образование**, как относительное право, **может подвергаться некоторым ограничениям.** Условия, которые должны быть выполнены при этом, следующие: ограничение должно быть предусмотрено законом, должно преследовать законную цель и быть необходимым в демократическом обществе для достижения цели.

62. Суд отмечает, что, согласно ст.54 Конституции, 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.

63. Суд подчеркивает, что, по самой своей природе, право на образование требует принятия положений, которые могут меняться во времени и пространстве, в зависимости от потребностей общества и средств, но эти положения не должны затрагивать **право в своей сущности.**

64. В Определении №7 от 4 июля 2013 года Конституционный суд отметил:

«30. Определение государственных политик в сфере образования и установление критериев в области организации и функционирования системы образования являются прерогативой законодателя. Согласно ст. 72 ч. (3) п. к) Конституции, общая организация образования регламентируется органическим законом. Специальным законом в данной области является Закон об образовании № 547-ХІІІ от 21 июля 1995 года.

[...]

38. Согласно ст.40 ч.(1¹) Закона об образовании, Правительство утверждает план (государственный заказ) подготовки специалистов с финансированием из государственного бюджета и на контрактной основе по профессиям, специальностям и основным областям образования в государственных и частных средних профессиональных, средних специальных, высших учебных заведениях и учреждениях постуниверситетского образования.

39. Конституционный суд отмечает, что в зависимости от реальной действительности на определенном этапе развития общества, публичные органы имеют право участвовать в процессе образования, с тем, чтобы обеспечить качественную подготовку специалистов. Данная прерогатива государства реализуется исходя из положений ст. 35 ч. (5) Конституции, согласно которым

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

учебные заведения, в том числе негосударственные, создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законом.

[...]

41. Государство вправе и обязано регламентировать способы, содержание и стандарты обучения для обеспечения оптимальной реализации права на образование. Таким образом, регламентирование организационно-правовой основы государственных и частных высших учебных заведений и особого режима их деятельности, а также установление ограничений в их деятельности, являются прерогативой законодателя.»

65. В этом смысле, Европейский суд констатировал, что право на образование, несмотря на свою значимость, не является абсолютным и может подвергаться некоторым ограничениям, при условии, что они не затрагивают сущность права (дело *«Вопросы лингвистического режима в бельгийских школах» против Бельгии от 23 июля 1968 года* и дело *Кемпбелл и Козанс против Объединенного королевства от 25 февраля 1982 года*, §41).

66. В определении *Лукач против России*, Европейский суд отметил, что статья 2 Дополнительного протокола к Европейской конвенции во всех случаях **допускает ограничение приема в университеты.**

67. В то же время, относительно приема в университеты, Европейский суд по делу *Тарантино и другие против Италии от 2 апреля 2013 года* подчеркнул:

«50. Что касается *«numerus clausus»*, Суд отмечает, что заявители оспаривали, главным образом, основание применения *«numerus clausus»*, в частности, двух критериев, касающихся а) возможностей и средств университетов и б) потребностей общества в определенной профессии. Суд считает, что **необходимо найти баланс между частными интересами заявителей и интересами общества в целом**, включая студентов, обучающихся в университетах. Суд констатировал, что эти два критерия соответствуют его судебной практике и считает, что **регулирование права на образование может меняться в зависимости от потребностей и средств общества и отдельных лиц [...]**. Он отмечает, что в таких случаях **ограничения должны рассматриваться в контексте образования высшего уровня, в частности, университетского образования.**»

68. В контексте вышеизложенного, Суд отмечает, что свобода усмотрения государства и его право вмешательства в процесс образования шире, чем в других областях, и может быть реализовано посредством различных инструментов регулирования. Государство может обуславливать право на образование сокращением мест для факультативного образования, проверки способностей, позволяющих зачисление в одну из форм образования и т.д., однако, эти условия должны быть соразмерными преследуемой цели.

69. Относительно оспариваемых норм, Конституционный суд отмечает, что ежегодно постановлением Правительства устанавливается государственный план приема в мастерат в Академии

публичного управления государственных служащих и персонала органов центрального и местного публичного управления.

70. В то же время, Суд отмечает, что, в соответствии со ст.38 Закона о государственной должности и статусе государственного служащего, государственный служащий, занятый в организованных в стране или за рубежом формах профессионального развития, продолжительность которых превышает 90 дней в календарном году, а также, проходящий обучение в системе мастерата, за исключением посещаемых за собственный счет, **должен письменно обязаться**, по их завершении, **отработать на государственной службе**, пропорционально количеству дней профессионального развития, **от двух до пяти лет**. В случае несоблюдения обязательства, а также в случае, когда государственный служащий не завершил форму профессионального развития по своей вине, **он обязан возместить органу публичной власти исчисленные**, в соответствии с законом, **затраты на его профессиональное развитие, включая заработную плату**, полученную им за данный период.

71. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что в связи с гарантиями, установленными в законном порядке для учреждений, которые направили государственных служащих на учебу в мастерат в Академию публичного управления, и взятых ими обязательств, положения, устанавливающие возрастной порог в 45 лет, считаются несоразмерными.

72. Более того, Конституционный суд отмечает, что п.4 Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года содержит синтагму «как правило, до 45 лет», что означает, что могут быть приняты и люди старше этого возраста. Следовательно, положение может расцениваться как дискреционное и непредсказуемое, создающее риск злоупотреблений.

73. Конституционный суд отмечает, что государство **может устанавливать определенные условия** осуществления этого права с целью последующего использования **интеллектуальных способностей служащего, направленного публичным учреждением на повышение профессиональной квалификации**, ведь образование представляет собой инвестицию в будущее человека, которая должна дать ощутимый и измеримый результат, **однако, условия должны соответствовать конституционным принципам**.

74. В то же время, Конституционный суд подчеркивает, что, в отличие от положений п.4 Постановления Правительства 962 от 5 августа 2003 года, которые применяются к ограниченному кругу лиц, а именно, к государственным служащим и персоналу органов центрального и местного публичного управления, пункт 16 Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры

имеет гораздо более широкое применение и не относится к процессу направления лиц на учебу государственными органами.

75. Принимая во внимание эти обстоятельства, Конституционный суд подчеркивает, что установление возрастного порога в 35 лет для приема в докторантуру с финансированием из государственного бюджета является неоправданным препятствием в осуществлении права доступа к образованию и, в то же время, несправедливым по отношению к другим категориям факультативного образования.

76. По делу *«Вопросы лингвистического режима в бельгийских школах»* против Бельгии, Европейский суд подчеркнул: «Равенство в обращении нарушено, если различие не имеет объективного и разумного оправдания. Существование такого оправдания зависит от цели и последствий меры, с учетом принципов, превалирующих в демократическом обществе».

77. Суд **не установил ни одного объективного и разумного оправдания** для принятия таких положений исполнительным органом. Кроме того, в ходе заседания Суда, представитель Правительства поддержал обращение и признал, что установление возрастных ограничений для допуска в докторантуру в учреждениях, занимающихся подготовкой докторантов, и в мастерат в Академии публичного управления **ограничивает это конституционное право**. Также, представитель Правительства заявил, что эти положения не соответствуют и приоритетному обязательству «учиться на протяжении всей жизни», установленному Соглашением об ассоциации Республики Молдова с Европейским союзом.

78. В Постановлении №30 от 18 декабря 2007 года о контроле конституционности некоторых положений Постановления Правительства № 594 от 28 мая 2007 года «О планах приема в 2007 году в высшие (I цикл), средние специальные и средние профессиональные учебные заведения» Суд подчеркнул:

«Согласно Закону № 547-XIII для приема абитуриентов на учебу необходимо установление общих критериев, логически вытекающих из принадлежности всех учебных заведений к системе национального образования, основанного на единых государственных образовательных стандартах, а также из достижения целей системы образования в целом.»

79. Конституционный суд подчеркивает, что, исходя из конституционных положений, право доступа к учебным заведениям должно предоставлять каждому равные возможности для доступа к различным формам или ступеням образования в зависимости от способностей, а любое ограничение должно соответствовать преследуемой цели.

80. В заключение, Суд подчеркивает, что пункт 16 Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры и п.4

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВОЗРАСТНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ ДЛЯ ПРИЕМА В МАСТЕРАТ И ДОКТОРАНТУРУ

Постановления Правительства об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова допускают непропорциональное ограничение права на образование, что противоречит положениям статьи 35 в сочетании со статьями 16 и 54 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

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Считать обоснованным обращение парламентского адвоката Анатолие Мунтяну о контроле конституционности некоторых положений, касающихся возрастных ограничений для приема в мастерат и докторантуру.

2. Признать неконституционным п.16 Положения об организации и прохождении докторантуры и постдокторантуры, принятого Постановлением Правительства №173 от 18 февраля 2008 года.

3. Признать неконституционной синтагму «**в возрасте, как правило, до 45 лет**» из пункта 4 Постановления Правительства №962 от 5 августа 2003 года об обеспечении деятельности Академии публичного управления при Президенте Республики Молдова.

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, от 19 сентября 2013 года
ПКС № 26
Дело № 25а/2013