

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

изложенное на основании ст.27 ч.(5) Закона о Конституционном суде и ст.67 Кодекса конституционной юрисдикции

Постановлением № 6 от 3 мая 2012 года Конституционный суд признал конституционным абзац 3 ст.3 Закона №142-XVI от 07.07.2005 года об утверждении Перечня направлений профессиональной подготовки и специальностей по подготовке кадров в высших учебных заведениях, цикл I (далее – Закон №142-XVI).

Так как объект обращения по данному делу – установление квот приема в учебные заведения – аналогичен объекту Постановления №30 от 18.12.2007 года¹, которым Конституционный суд признал конституционным Постановление Правительства №594 от 28 мая 2007 года, я высказался за отклонение обращения и, в конечном счете, за прекращение производства по делу.

В своей практике Конституционный суд отказал в принятии обращений ввиду того, что объект повторялся. Так, Определением №1 от 15.03.2010 года² относительно закона о ратификации международного договора Конституционный суд, рассмотрев обращение в аспекте приемлемости, сослался на Определение №5 от 24.09.2002 года³, предмет которого составил сам международный договор.

Считаю необходимым подчеркнуть, что единый объект обращений предопределил постановление Конституционного суда по данному делу. Вследствие этого, относительно оспариваемых положений ст.3 Закона 142-XVI я придерживаюсь той позиции, которую изложил в особом мнении к Постановлению Конституционного суда №30 от 18.12.2007 года. Вместе с тем, рассматривая обращение по данному конкретному делу, я пришел к выводу, что оспариваемую норму следовало признать неконституционной и ввиду ее несоответствия ст.46 Конституции и, соответственно, ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, как ограничивающую конституционные гарантии права собственности, даже если автор не коснулся данного аспекта в своем запросе.

Считаю, что, ограничивая число студентов (квоту приема), абзац 3 ст.3 Закона №142-XVI косвенно позволяет Правительству необоснованно лишать частные высшие учебные заведения лицензии.

Согласно ст.37 Закона об образовании №547-XIII от 21.07.1995 года, «лицензии на деятельность частных учебных заведений выдаются и аннулируются Лицензионной палатой в соответствии с действующим законодательством.» Для получения лицензии и приобретения права на обучение определенного числа студентов, учредители частных учебных заведений должны делать существенные материальные, а также интеллектуальные инвестиции. Последующее сокращение квот приема и, следовательно, числа студентов, вносящих плату за обучение, делает невозможным функционирование учебных заведений, являясь завуалированным способом лишения их лицензии. Поскольку большая часть имущества, приобретенная учебными

¹ Постановление Конституционного суда №30 от 18.12.2007 года о контроле конституционности 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», с последующими изменениями

² Определение Конституционного суда №1 от 15.03.2010 года по обращению о контроле конституционности Закона № 348-XV от 12.07.2001//*Monitorul Oficial* № 41-43/6, 26.03.2010 г.

³ Определение Конституционного суда № 5 от 24.09.2002 года о прекращении производства по делу о контроле конституционности некоторых положений Договора между Республикой Молдова и Украиной о государственной границе и Дополнительного протокола к Договору, подписанных в Киеве 18 августа 1999 года//*Monitorul Oficial* № 137-138/25, 10.10.2002 г.

заведениями, не может быть использована в других целях, учредители косвенно лишаются и соответствующих материальных ценностей.

Необходимо отметить, что как Конституционный суд, так и ЕСПЧ признали лицензию на осуществление частной деятельности как имущество по смыслу ст.46 Конституции и, соответственно, ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

Так, в Постановлении №15 от 13.09.2011 года Конституционный суд отметил, 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)»⁴.

В контексте Постановления №15 Конституционного суда, по которому я высказал особое мнение, считаю необходимым отметить, что если свидетельство об окончании Национального института юстиции является имуществом, то лицензия высшего учебного заведения на осуществление деятельности тем более имеет подобный характер. Если, по мнению Конституционного суда, свидетельство об окончании НИЮ «порождает законные ожидания», лицензия на осуществление частной деятельности тем более является имуществом, так как подразумевает наличие необходимых материальных и интеллектуальных ценностей (уставной капитал в 1 млн.леев, учебные помещения и др.). Необходимо отметить, что Конституционный суд признал эту законодательную норму конституционной Постановлением №25 от 4 ноября 2004 года. Существующее противоречие между нынешним постановлением и выше указанными двумя постановлениями свидетельствует о непоследовательности Конституционного суда в толковании конституционных норм, касающихся как сферы образования, так и сферы собственности.

Оспариваемая норма закона оставляет на усмотрение исполнительного органа установление квот приема по каждой специальности и не учитывает количество лицензий, уже предоставленных частным учебным заведениям, а также, количество аккредитованных факультетов, от которых зависит приемлемое число студентов. Аккредитование представляет собой форму лицензирования и предполагает право конкретного факультета обучать разумное количество студентов, с тем, чтобы смог существовать (педагогические кадры, библиотечный фонд, аудитории, вспомогательный персонал и др.). Так, факультет с 5 студентами на каждом курсе не сможет просуществовать ни в материальном плане, ни в плане организации учебного процесса.

То, что законодатель не предусмотрел в законе четкие критерии для последующего установления квот приема, определяет непредсказуемость подвергнутой контролю конституционности нормы закона.

По смыслу ст.72 Конституции, Парламент обязан был закрепить в законе порядок установления минимального числа студентов для учебных заведений, и уже на основании этих критериев Правительство могло определить конкретные квоты приема, чтобы не наносить ущерб жизнеспособности этих заведений.

Ежегодные постановления Правительства, касающиеся квот приема, в действительности передают Министерству просвещения полномочие устанавливать квоты для каждого отдельного учебного заведения. Из этих постановлений

⁴ Постановление № 15 от 13.09.2011 года о контроле конституционности статьи 18 ч.(3) Закона № 152-XVI от 8 июня 2006 года о Национальном институте юстиции (обращение № 21a/2011) // *Monitorul Oficial* № 166-169/22, 07.10.2011 г.

Правительства следует, что в некоторых случаях при определении квот не учитываются хотя бы требования, касающиеся разумного числа студентов, необходимого для создания академических групп.

Проанализировав принятые по данному вопросу постановления Правительства, я пришел к выводу, что если бы со всей строгостью соблюдались установленные квоты приема, большинство частных высших учебных заведений расформировались бы по собственной инициативе или согласно заключению Лицензионной палаты и Министерства просвещения, по материальным и финансовым причинам. В этом смысле оспариваемая норма закона не соответствует требованиям ясности и предсказуемости и может породить коррупцию или создавать для нее благоприятные условия.

В ситуации, когда для государственных высших учебных заведений не предусматривается такая же процедура лицензирования как для частных учебных заведений, неравный подход в отношении лиц публичного права по сравнению с лицами частного права очевиден. Что касается деятельности частных учебных заведений, следует принимать во внимание и положения ст.126 и ст.127 Конституции Республики Молдова, а также, предыдущие постановления Конституционного суда (например, Постановление №67 от 02.12.1999 года). Так, частная и публичная собственность должны основываться на свободной конкуренции, на принципах равноправия, государство должно обеспечивать создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов и гарантировать осуществление права собственности в формах, установленных собственником, если это не вступает в противоречие с общественными интересами.

Из Закона об образовании следует, что Правительство может решать относительно государственного плана подготовки кадров, то есть бюджетных мест. Остальные аспекты, касающиеся приема на учебу, администрация высшего учебного заведения должна разрешать в условиях, предусмотренных законодательством, вузовской хартией и лицензией на осуществление деятельности.

Согласно выводу Конституционного суда, государство обязано обеспечить молодых специалистов работой, однако, это не закреплено нормативными актами. Диплом об образовании не обязывает государство обеспечить рабочими местами даже своих стипендиатов. Нормы, касающиеся квот приема, способствуют уходу молодых на учебу за рубеж, в частности в учебные заведения Румынии, России и др., которые для них сегодня являются более доступными. Считаю ошибочным вывод Конституционного суда, который относит квоты приема к государственным стандартам образования.

На основании изложенного, считаю, что оспариваемые положения следовало признать неконституционными.

Виктор ПУШКАШ
Судья Конституционного суда

3 мая 2012 года