



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

ст.6 ч.(1) п.d) и п.е) Закона о службе в таможенных органах

№ 1150-XIV от 20 июля 2000 года

(ограничения в прохождении службы)

(Обращения № 36g/2016 и 44g/2016)

КИШИНЭУ

13 мая 2016 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.6 Ч.(1) П.Д) И П.Е) ЗАКОНА О
СЛУЖБЕ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ № 1150-XIV ОТ 20 ИЮЛЯ 2000 ГОДА (ОГРАНИЧЕНИЯ В
ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

принимая во внимание обращения, представленные и
зарегистрированные 7 апреля 2016 года и 14 апреля 2016 года,
рассмотрев указанные обращения в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужили обращения об
исключительном случае неконституционности ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е)
Закона о службе в таможенных органах №1150-XIV от 20 июля 2000
года, в редакции законов № 275 от 15 ноября 2013 года и № 324 от 23
декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые
законодательные акты, представленные по запросу адвоката Еуджениу
Глушченко, в рамках дела № 3га-217/16, рассматриваемого Высшей
судебной палатой, и по запросу стороны в рамках дела № 3-2187/14,
рассматриваемого судом сектора Центру мун. Кишинэу, Геннадия
Коваль.

2. Обращения об исключительном случае неконституционности
были представлены в Конституционный суд 7 апреля и 14 апреля 2016
года судебным составом Высшей судебной палаты в лице Светланы
Филинковой, Святослава Молдован, Елены Коваленко, Юрия
Беженару, Марии Гервас и судьей суда сектора Центру мун.Кишинэу
Александру Гафтон, в соответствии с положениями 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 с
Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в
Конституционный суд.

3. Авторы обращений считают, что положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е)
Закона о службе в таможенных органах, которые предусматривают
ситуации возникновения конфликта интересов при прохождении

службы в таможенных органах, противоречат положениям ст. 1 ч. (3), ст. 4 ч.(1) и ч.(2), ст.16, ст.28, ст.39 ч.(2), ст.43 ч.(1), ст.48 ч.(1), ст.49 ч.(1) и ст.54 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 29 апреля 2016 года, без вынесения решения по существу, обращения были признаны приемлемыми.

5. Учитывая идентичность предмета, Конституционный суд объединил обращения в одно производство, на основании ст. 43 Кодекса конституционной юрисдикции.

6. В ходе рассмотрения дела Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

7. В открытом пленарном заседании обращения поддержали адвокат Еуджениу Глушченко и Алена Рошка, представитель Геннадия Коваль. Со стороны Правительства присутствовал Адриан Морэреску, начальник управления контроля за взиманием таможенных пошлин и юридической консультации Таможенной службы. Парламент был представлен начальником отдела общего юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Бивол.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНЫХ ДЕЛ

1. Обстоятельства гражданского дела № 3ra-217/16

8. Приказом Таможенной службы от 1 апреля 2014 года Егор Курус был освобожден от должности в результате выявления конфликта интересов, предусмотренного ст.6 ч.(1) п.е) Закона о службе в таможенных органах, согласно которой не может быть принято на службу и не может проходить службу в таможенных органах лицо, являющееся супругом/супругой, родственником или свойственником первой или второй степени работника, учредителя/участника или руководителя юридического лица, обладающего лицензией на деятельность таможенного брокера.

9. Егор Курус 30 апреля 2014 года обжаловал приказ в суд сектора Рышкань мун.Кишинэу, потребовав восстановления в должности и возмещения материального и морального ущерба. В судебном заседании от 17 марта 2015 года его адвокат, Еуджениу Глушченко, представил запрос об исключительном случае неконституционности ст.6 ч.(1) п.е) Закона о службе в таможенных органах для последующего обращения в Конституционный суд через Высшую судебную палату.

10. Суд сектора Рышкань мун.Кишинэу 18 марта 2015 года отклонил запрос об исключительном случае неконституционности, а

27 марта 2015 года и предъявленный Егором Курус Таможенной службе иск как необоснованные. Заключение от 13 октября 2015 года Апелляционная палата Кишинэу также отклонила запрос о представлении обращения в Конституционный суд, оставив в силе решение суда сектора Рышкань мун. Кишинэу от 27 марта 2015 года.

11. Адвокат обжаловал в кассационном порядке решение Апелляционной палаты и 29 февраля 2016 года настоял на том, чтобы обращение об исключительном случае неконституционности ст.6 ч.(1) п.е) Закона о службе в таможенных органах было направлено в Конституционный суд.

12. Определением Высшей судебной палаты от 30 марта 2016 года рассмотрение дела приостановлено и обращение направлено в Конституционный суд.

2. Обстоятельства гражданского дела № 3-2187/14

13. Геннадий Коваль был освобожден от должности приказом Таможенной службы от 10 июня 2014 года вследствие выявления конфликта интересов, предусмотренного ст.6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах.

14. Геннадий Коваль подал в суд сектора Центру мун.Кишинэу исковое заявление против Таможенной службы 11 декабря 2014 года, с требованием отменить приказ об освобождении, восстановить в его должности и выплатить компенсацию за вынужденный прогул.

15. В судебном заседании от 14 марта 2016 года Геннадие Коваль представил запрос об исключительном случае неконституционности ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах.

16. Заключение суда сектора Центру мун.Кишинэу от 17 марта 2016 года рассмотрение дела приостановлено и обращение направлено в Конституционный суд.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

17. Применимые положения Конституции Республики Молдова (повторное опубликование М.О., 2016 г., № 78 , ст.140):

Статья 43

Право на труд и защиту труда

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

[...]».

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.

[...]

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

18. Применимые положения Закона о службе в таможенных органах № 1150-XIV от 20 июля 2000 года (М.О., 2000г., № 106-108, ст. 765):

Статья 1

Служба в таможенных органах

«Служба в таможенных органах является особым видом государственной службы, посредством которого осуществляются функции, права и обязанности таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов и органов государственной безопасности».

Статья 3

Персонал таможенных органов

«(1) Сотрудником таможенных органов является должностное лицо, назначенное в соответствии с настоящим законом на должность в таможенный орган и имеющее специальные звания.

(2) В составе таможенных органов осуществляют деятельность государственные служащие, на которых распространяются положения Закона о государственной должности и статусе государственного служащего № 158-XVI от 4 июля 2008 года, и персонал, работающий на контрактной основе, осуществляющий вспомогательную деятельность, трудовые отношения которого регулируются трудовым законодательством».

Статья 6

Ограничения

«(1) Не может быть принято на службу и не может проходить службу в таможенных органах лицо:

[...]

d) являющееся супругом/супругой, родственником или свойственником первой или второй степени физического лица, аффилированного с юридическим лицом, обладающим лицензией на деятельность таможенного брокера. Физическими лицами, аффилированными с юридическим лицом, являются:

– единоличный исполнительный орган, учредители, члены коллегиального исполнительного органа и должностные лица исполнительного органа данного юридического лица;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.6 Ч.(1) П.Д) И П.Е) ЗАКОНА О
СЛУЖБЕ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ № 1150-XIV ОТ 20 ИЮЛЯ 2000 ГОДА (ОГРАНИЧЕНИЯ В
ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ)

- члены наблюдательного совета, совета директоров, а также члены ревизионной комиссии данного юридического лица;
- лицо, которое самостоятельно или совместно с другими лицами занимает контрольную позицию в капитале данного юридического лица;
- лицо, действующее от имени и за счет данного юридического лица;
- лицо, от имени и за счет которого действует данное юридическое лицо;
- лицо, действующее совместно с данным юридическим лицом;
- лицо, находящееся совместно с данным юридическим лицом под контролем третьего лица;

– лицо, аффилированность которого доказана Таможенной службой;

е) являющееся супругом/супругой, родственником или свойственником первой или второй степени работника, учредителя/участника или руководителя юридического лица, обладающего лицензией на деятельность таможенного брокера;

[...]

(1¹) Таможенный сотрудник, находящийся в одной из ситуаций, предусмотренных пунктами д) и е) части (1), в 30-дневный срок должен определиться и устранить таковую, в противном случае он подлежит увольнению со службы согласно статье 43.

[...]».

Статья 43

Обоснование прекращения службы

«(1) Служба в таможенных органах прекращается в случаях увольнения или гибели (смерти) сотрудника таможенного органа.

[...]

к¹) в случае, если таможенный сотрудник находится в одной из ситуаций, предусмотренных статьей 6;

[...]».

19. Применимые положения Закона № 16-XVI от 15 февраля 2008 года о конфликте интересов (М.О., 2012г., № 72-75, ст. 231):

Статья 1

Предмет закона

«Настоящий закон регулирует несовместимости и ограничения, установленные в отношении лиц, занимающих ответственные государственные, государственные или иные предусмотренные настоящим законом должности, разрешение конфликтов интересов, а также порядок подачи деклараций о конфликте интересов».

Статья 2

Основные понятия

«Используемые в настоящем законе понятия означают:

конфликт интересов – конфликт между исполнением обязанностей занимаемой должности и личными интересами указанных в статье 3 лиц в их положении как частных лиц, который может повлиять ненадлежащим образом на объективное и беспристрастное выполнение возложенных на них законом полномочий и обязанностей;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.6 Ч.(1) П.Д) И П.Е) ЗАКОНА О
СЛУЖБЕ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ № 1150-XIV ОТ 20 ИЮЛЯ 2000 ГОДА (ОГРАНИЧЕНИЯ В
ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ)

общественный интерес – всеобщая заинтересованность общества в том, чтобы лица, занимающие государственные должности, принимали при выполнении своих служебных обязанностей беспристрастные и законные решения;

личный интерес – любой интерес, материальный или нематериальный, указанных в статье 3 лиц, вытекающий из их личных потребностей или намерений, из действий, которые могли бы быть законными в их положении как частных лиц, из отношений с их близкими или с юридическими лицами независимо от вида собственности, из отношений или личных связей с политическими партиями, некоммерческими организациями, с международными организациями, а также являющийся следствием их предпочтений или обязательств;

близкие лица – супруг (супруга), родственники по крови или посредством усыновления (родители, дети, братья, сестры, деды и бабушки, внуки, племянники, дяди, тети) или свойственники (шурин, деверь, золовка, свояченица, тесть, теща, свекр, свекровь, зять, невестка)».

Статья 3

Субъекты декларирования личных интересов

«(1) Субъектами декларирования личных интересов являются:

[...]

г) государственные служащие, в том числе имеющие особый статус.

(2) Положения настоящего закона применяются также к лицам, уполномоченным согласно законодательным актам принимать решения относительно имущества, находящегося в собственности государства или административно-территориальных единиц, включая денежные средства, либо наделенным правом распоряжения таким имуществом, а также к лицам, которые не являются государственными служащими, но которым государство временно делегирует одну из указанных функций».

20. Применимые положения Таможенного кодекса № 1149-XIV от 20 июля 2000 года (переопубликован М.О., 2007г., специальный выпуск, стр.103):

Статья 162

Таможенный брокер

«(1) Таможенный брокер – юридическое лицо, зарегистрированное в соответствии с законодательством, получившее выданную Лицензионной палатой лицензию на деятельность таможенного брокера и осуществляющее на принципах прямого или непрямого представительства декларирование товаров, предъявление товаров для таможенного оформления и другие таможенные операции. За исполнение возникшего таможенного обязательства таможенный брокер несет солидарную ответственность с таможенным плательщиком.

(2) Таможенный брокер осуществляет свою деятельность в соответствии с настоящим кодексом и другими нормативными актами.

(3) Взаимоотношения таможенного брокера с представляемым им лицом строятся на основе заключенного с соблюдением требований действующего законодательства договора, который в обязательном порядке должен предусматривать вид представительства. Указанный договор представляется таможенным органам по их требованию и подтверждает полномочия таможенного брокера на представление декларанта».

Статья 164

Права, обязанности и ответственность таможенного брокера

«(1) Таможенный брокер вправе совершать любые посреднические операции в области таможенного дела.

(2) При производстве таможенного оформления таможенный брокер выполняет все законные требования и условия.

(3) Права, обязанности и ответственность таможенного брокера, предусмотренные законом, не могут быть ограничены договором, заключенным между ним и представляемым им лицом. Таможенный брокер отвечает перед таможенными органами за свои действия и, в зависимости от вида представительства, – за действия представляемого лица.

(4) Таможенный брокер несет ответственность за нарушение действующего законодательства в предусмотренном настоящим кодексом порядке в случае, если не докажет, что в нарушении виновно представляемое им лицо.

(5) Таможенный брокер не отвечает за:

- а) несоблюдение условий таможенного назначения, выбранного лицом, перемещающим товары и/или транспортные средства;
- б) несоблюдение правил маркировки товаров акцизными марками;
- с) совершение валютных операций, связанных с перемещением товаров и/или транспортных средств через таможенную границу Республики Молдова;
- д) иные действия, которые не могут вменяться ему в вину».

Статья 164¹

Права таможенного брокера

«Таможенный брокер имеет следующие права:

- а) присутствовать при осмотре задекларированных им товаров и/или транспортных средств;
- б) подавать в таможенные органы ходатайства о совершении таможенных актов вне установленного времени работы или в местах вне зон таможенного контроля;
- с) обеспечивать, с разрешения и в присутствии должностного лица таможенного органа, до подачи таможенной декларации перевозку, операцию по определению количества товаров, погрузку, выгрузку, перегрузку товаров, операции по упаковке товаров, а также открытие помещений и площадей, где могут находиться такие товары и/или транспортные средства;
- д) присутствовать при исследовании/экспертизе товаров и/или транспортных средств, а также знакомиться с результатами исследования;
- е) требовать в соответствии с действующими нормами возврата излишне уплаченных таможенных платежей;
- ф) подавать в таможенные органы ходатайства об исправлении таможенной стоимости задекларированных товаров и/или транспортных средств».

Статья 164²

Обязанности таможенного брокера

«В ходе процедуры таможенного оформления товаров и/или транспортных средств таможенный брокер имеет следующие обязанности:

- а) декларировать товары и/или транспортные средства согласно процедуре, установленной таможенным законодательством;
- б) обеспечивать правильное заполнение таможенных документов в соответствии с таможенным законодательством и документов, установленных законодательством в других областях;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.6 Ч.(1) П.Д) И П.Е) ЗАКОНА О
СЛУЖБЕ В ТАМОЖЕННЫХ ОРГАНАХ № 1150-ХІV ОТ 20 ІЮЛЯ 2000 ГОДА (ОГРАНИЧЕНИЯ В
ПРОХОЖДЕНИИ СЛУЖБЫ)

- с) по требованию должностного лица таможенного органа представлять документы или другие дополнительные данные, необходимые для таможенного оформления;
- д) обеспечивать подачу таможенной декларации и иных документов, установленных законодательством в других областях, в компетентную таможенную систему путем использования таможенной информационной системы;
- е) в зависимости от вида представительства проверять достоверность документов и данных, полученных от представляемого лица;
- ф) представлять по требованию должностного лица таможенного органа товары и/или транспортные средства, подлежащие декларированию и/или таможенному контролю;
- г) присутствовать по требованию таможенного органа при таможенном оформлении товаров и/или транспортных средств;
- х) определять в соответствии с законодательством таможенную стоимость декларируемых товаров и/или транспортных средств, а также классификационные коды товаров, декларируемых по Комбинированной товарной номенклатуре;
- и) нести солидарную ответственность с таможенным плательщиком за уплату ввозных платежей в сроки, предусмотренные законодательством, и уплачивать причитающиеся государственному бюджету ввозные платежи в случае, если они не были произведены непосредственно лицом, осуществляющим операцию;
- й) гарантировать уплату ввозных платежей в случае временного хранения товаров и/или транспортных средств на своем временном складе, а также в случаях, предусмотренных заключенным с представляемым лицом договором;
- к) организовывать и вести учет производимых операций, товаров и/или транспортных средств, временно хранящихся на имеющихся у него складах;
- л) сохранять конфиденциальность не подлежащих разглашению полученных информации и сведений, составляющих государственную, коммерческую, банковскую или иную охраняемую законом тайну;
- м) выдавать в соответствии с действующим законодательством представляемым лицам оправдательные документы, подтверждающие оказание услуг;
- н) соблюдать условия пользования и владения товарами и/или транспортными средствами, таможенное оформление которых не завершено, до выпуска в свободное обращение или условного выпуска товаров и/или транспортных средств в соответствии с избранным таможенным назначением;
- о) отбирать с разрешения таможенных органов, за свой счет и до подачи таможенной декларации, пробы и образцы товаров для проведения исследования (экспертизы) или обеспечивать осуществление этого исследования (экспертизы) в соответствии с таможенным законодательством;
- р) хранить все документы, касающиеся совершенных операций, в течение установленного законодательством срока;
- с) представлять таможенным органам по их запросу любую информацию о выполненных таможенных операциях;
- т) предоставлять таможенным органам имеющуюся у него информацию о любом нарушении таможенных и налоговых правил».

ВОПРОСЫ ПРАВА

21. Из содержания представленных обращений Конституционный суд заключает, что они, по сути, касаются ограничений при принятии на службу и прохождении службы в таможенных органах.

22. Таким образом, обращения относятся к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право на труд и пропорциональность ограничений в осуществление права на труд.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

23. Определением от 29 апреля 2016 года Конституционный суд проверил соблюдение следующих требований приемлемости:

(1) Объект обращения об исключительном случае неконституционности относится к категории актов, перечисленных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции

24. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в рассматриваемом случае – Закона о службе в таможенных органах, относится к компетенции Конституционного суда.

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

25. Обращения об исключительном случае неконституционности представлены уполномоченными субъектами по запросу адвоката Еуджениу Глушченко в рамках дела № 3га-217/16, рассматриваемого Высшей судебной палатой, и по запросу стороны в рамках дела №3-2187/14, рассматриваемого судом сектора Центру мун.Кишинэу, Геннадия Коваль.

(3) Оспариваемые положения подлежат применению при разрешении дела

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

27. Конституционный суд отмечает, что объектом обращений являются положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах.

28. Конституционный суд принимает доводы авторов обращений, согласно которым оспариваемые положения подлежат применению при разрешении дел, поскольку под их действие возникли правовые отношения, которые продолжают производить эффекты, и они являются определяющими для решения вопроса об отмене административного акта об освобождении от занимаемой должности в таможенных органах.

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

29. Оспариваемые положения ранее не рассматривались Конституционным судом.

30. Таким образом, Конституционный суд отмечает, 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.

31. Конституционный суд отмечает, что согласно нормам законодательной техники положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной акт и становятся его составной частью с даты вступления в силу. Последующие изменения и дополнения следует соотносить с основным актом.

32. В этом контексте, с целью прояснения постановлений Конституционного суда и придания им большей доступности, следуя установленной практике (см. Постановление №11 от 28 мая 2013 года), Конституционный суд рассмотрит обращения, исходя из положений основного акта. Таким образом, Конституционный суд подвергнет конституционному контролю положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах № 1150-XIV от 20 июля 2000 года.

33. Проанализировав обращения, Конституционный суд отмечает, что авторы ссылаются на предполагаемое нарушение ст. 1 ч.(3), ст.4 ч.(1) и ч.(2), ст.16, ст.28, ст.39 ч.(2), ст.43 ч.(1), ст.48 ч.(1), ст.49 ч.(1) и ст.54 Конституции.

34. Что касается нарушения ст.1 и ст.4 Конституции, Конституционный суд отмечает, что указанные нормы носят первичный и общеобязательный характер, лежат в основе любого правового регулирования и не могут служить в качестве отдельных и индивидуальных оснований.

35. Также, Конституционный суд указывает на то, что положения ст.16, ст.28, ст.39 ч.(2), ст.48 ч.(1) и ст.49 ч.(1) Конституции, на которые ссылаются авторы обращений, не имеют отношения к данному делу и отмечает, что в обращениях не прослеживается причинная связь между оспариваемыми положениями и указанными конституционными нормами.

36. Так, для уяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить из положений ст.43 ч.(1) в сочетании с положениями ст.54 Конституции, из суждений, изложенных в своих предыдущих постановлениях, а также из практики ЕСПЧ.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 43 Ч.(1) В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 54 КОНСТИТУЦИИ

37. Авторы обращений считают, что положения ст.6 ч.(1) п.d) и п.е) Закона о службе в таможенных органах нарушают ст. 43 ч.(1) Конституции, в соответствии с которой:

«(1) Каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы».

38. Также, авторы обращений утверждают, что оспариваемые положения вступают в противоречие и с положениями ст. 54 Конституции:

«(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 авторов обращений

39. Авторы обращений полагают, что положения ст. 6 ч.(1) п.d) и п.е) Закона о службе в таможенных органах нарушают основное право

на труд, закрепленное ст.43 ч.(1) Конституции, и служат основанием для освобождения от должности. По их мнению, отставка лица с занимаемой должности является крайней и самой жесткой мерой, и применяется она в случаях, когда другие варианты, предусмотренные законом для устранения конфликта интересов, исчерпаны.

40. Они отмечают, что Закон о конфликте интересов обеспечивает презумпцию беспристрастности, обязывая предоставлять декларацию о личных интересах под угрозой административной или уголовной ответственности, запрещая лицу, который находится в конфликте интересов, участвовать в процессе принятия решений и сохранять при этом должность, а также дает лицу возможность перевестись на другую должность или перераспределить свои обязанности.

41. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения не соответствуют нормам ст. 54 Конституции, поскольку не обеспечивают справедливое равновесие между ограничением права на труд и охраняемым данным ограничением общественным интересом.

2. Аргументы государственных властей

42. В письменном мнении Президента Республики Молдова отмечается, что положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах – актуальное свидетельство естественной тенденции законодателя установить ряд ограничений, направленных на обеспечение требования неподкупности, предупреждение конфликта интересов и исключение несовместимостей, являясь необходимыми для реализации политики борьбы с коррупцией, внедрения общепризнанных международных стандартов в этой области и обеспечения надлежащего функционирования правового государства.

43. Президент Республики Молдова отметил, что задачи и служебные обязанности таможенного сотрудника и таможенного брокера имеют точки соприкосновения и при определенных обстоятельствах, как в частности в рассматриваемом случае, безусловно входят в понятие конфликта интересов.

44. Президент Республики Молдова считает, что введение суровых требований неподкупности является гарантией, в первую очередь, трудовых юридических отношений, экономической безопасности и высокого профессионализма. При этом, обеспечение права на труд и защита труда не означает безразличие к случаям подкупа и другим бесчестным поступкам, связанным с коррупцией.

45. Парламент в письменном мнении отметил, что оспариваемые положения не преследуют цель ограничить права и основные свободы человека, напротив, их целью является защита экономических и

социальных интересов граждан и государства путем принятия правовых мер, направленных на предотвращение и борьбу с коррупцией, устранение повышенных рисков, связанных с многочисленными случаями конфликта интересов, негативные последствия которых могут сказаться на эффективности Таможенной службы.

46. Парламент поддерживает значимость и роль Таможенной службы в накоплении доходов в государственный бюджет. Допустить риск коррумпированности в таможенных органах в результате недостаточного регулирования данной области означало бы проявить непростительную небрежность, вследствие чего пострадало бы все общество.

47. По мнению Парламента, ограничительные нормы ст.6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах являются целесообразными и необходимыми для достижения поставленной цели, обеспечивая справедливый баланс между личными интересами таможенных сотрудников и общественными интересами.

48. В открытом пленарном заседании представитель Правительства отметил, что изменения, внесенные в Закон о службе в таможенных органах, преследуют цель исключить недобросовестные отношения в работе таможенных органов.

49. Правительство отметило, что законодатель внес соответствующие изменения после того, как были выявлены случаи злоупотреблений со стороны таможенных сотрудников, находящихся в родственных или близких отношениях с основателями и членами руководящих органов юридических лиц, обладающих лицензией на деятельность таможенного брокера, или с физическими лицами, работающими на них, которые действовали в интересах указанных лиц, нарушая принцип беспристрастности. Эти положения направлены на обеспечение неподкупности таможенных сотрудников, а также на предотвращение и борьбу с подобными поступками, которые вступают в противоречие со статусом и основными полномочиями таможенного сотрудника.

50. Правительство процитировало ст.43 ч.(1) Конституции, согласно которой каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы. Правительство считает, что ограничения, установленные ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах, не нарушают данное право.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

1.1. Осуществление права на труд

51. Право на труд является многогранным социально-экономическим правом, гарантированным ст. 43 Конституции. В соответствии с ч. (1) данной статьи, каждый человек имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

52. Признанное и охраняемое на международном уровне положениями ст. 23 Всеобщей декларации прав человека и ст.6 Международного договора об экономических, социальных и культурных правах, право на труд не носит абсолютный и неограниченный характер.

53. Конституционный суд отмечает, что независимо от того, в какой форме осуществляется право на труд, требования и условия, установленные законом, предоставляющие лицу право на труд, не могут быть игнорированы. Как правило, эти условия предопределяют способность лица трудоустроиться в определенной сфере деятельности и/или на определенный срок. Следовательно, право на труд необходимо осуществлять в условиях, установленных законом. Несоблюдение положений закона приводит к невозможности осуществлять какой-либо вид деятельности или занимать определенную должность.

54. Учитывая специфику права на труд, внутренние и международные нормы предусматривают минимальные гарантии, обеспечивающие равновесие между работниками и работодателями и надлежащую защиту достоинства, безопасности и стабильности работников.

55. Конституционный суд подчеркивает, что право на труд, выбор профессии, рода занятий или деятельности, а также места работы, относятся к возможности каждого человека осуществлять желаемую профессию или род занятий в определенных условиях, установленных законодателем (Постановление Конституционного суда № 5 от 23 апреля 2013 года).

56. Трудовое законодательство обуславливает трудоустройство определенными требованиями и предусматривает случаи прекращения трудовых отношений.

57. В Постановлении № 8 от 11 мая 2015 года Конституционный суд подчеркнул:

«72. Условия осуществления основного права на труд могут измениться в зависимости от общественных потребностей, и устанавливаются законодательством с учетом требований единообразия. Право на труд реализуется в условиях закона, несоблюдение предписаний закона влечет за собой невозможность осуществлять определенный вид деятельности или исполнять определенную должность».

58. Несмотря на то, что трудовое законодательство допускает определенные ограничения прав работника, эти ограничения должны быть оправданы, необходимы и отвечать общим интересам.

1.2. Конфликт интересов

59. Согласно определению, данному в ст. 2 Закона № 16-XVI от 15 февраля 2008 года, конфликт интересов – это конфликт между исполнением обязанностей занимаемой должности и личными интересами указанных в статье 3 лиц (*субъекты декларирования личных интересов*) в их положении как частных лиц, который может повлиять ненадлежащим образом на объективное и беспристрастное выполнение возложенных на них законом полномочий и обязанностей.

60. Согласно ст.13 Приложения к Рекомендации R(2000)10 Комитета Министров Совета Европы о кодексах поведения для государственных служащих (принятой 11 мая 2000 года):

«1. Конфликт интересов возникает в ситуации, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, которая влияет или может повлиять на объективное и беспристрастное исполнение им своих служебных обязанностей.

2. Личная заинтересованность государственного служащего включает любую выгоду для него лично или для его семьи, родственников, друзей и близких, а также для лиц и организаций, с которыми он имеет или имел деловые или связанные с политикой отношения. В это понятие входит также любое финансовое или гражданское обязательство, которое несет государственный служащий.

[...]

5. Любой конфликт интересов, о котором заявляет кандидат на должность в административном органе или на новый пост в государственной службе, должен быть урегулирован до назначения данного кандидата на должность».

61. Конфликт интересов – это конфликт между долгом перед обществом и личными интересами государственного служащего, заинтересованность которого в качестве частного лица может повлиять ненадлежащим образом на исполнение им служебных обязанностей и полномочий.

62. Личные интересы не ограничиваются финансовыми или материальными интересами или теми интересами, которые приносят государственному служащему личную выгоду. Конфликт интересов относится и к деятельности, которая при иных обстоятельствах

считается законной в случае частного лица, к родственным и личным отношениям, и к семейным интересам, если считается, что эти интересы могут отрицательно повлиять на исполнение должностным лицом своих обязанностей.

63. Главная задача политики в области конфликта интересов состоит в поддержке корректности при принятии политических и административных решений и добросовестности публичной администрации в целом, признавая тот факт, что нерешенный конфликт интересов может привести к злоупотреблениям на службе.

64. Конституционный суд подчеркивает, что политика в области конфликта интересов должна обеспечивать равновесие путем выявления рисков в работе публичных учреждений и государственных служащих, запрещения неприемлемых форм конфликта интересов, расследования обнаруженных случаев, уведомления публичных учреждений и официальных лиц о возникших конфликтах интересов, внедрения эффективных методов для выявления, декларирования и решения конфликтов интересов.

2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

65. Конституционный суд отмечает, что ст.6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах предусматривает ограничения в прохождении службы в таможенных органах.

66. Конституционный суд обращает внимание, что оспариваемые положения предусматривают ограничения, которые затрагивают осуществление права на труд, гарантированного ст.43 Конституции.

67. Поскольку данное право не носит абсолютный характер, Конституционному суду надлежит выяснить, не нарушается ли принцип соразмерности – императивное требование, которое необходимо соблюдать в случае ограничения осуществления некоторых прав или основных свобод, предусмотренное ст.54 ч.(2) Конституции.

68. Для совместимости с конституционными нормами ст.54 ч.(2), ограничение, или вмешательство, должно быть предусмотрено законом, преследовать одну или несколько правомерных целей, из перечисленных в части два, и быть необходимым в демократическом обществе для достижения указанных целей.

69. Конституционный суд проведет тест на соразмерность в качестве установленного логического метода, который может помочь в выявлении справедливого равновесия между ограничениями в прохождении службы и освобождением от должности, чтобы выяснить, если ограничение права на труд не превышает пределы,

предусмотренные Конституцией. Также, Конституционный суд рассмотрит, если установленные законодателем ограничения права на труд положениями о прохождении службы в таможенных органах являются разумными и пропорциональными.

70. Согласно тесту на соразмерность, мера должна быть целесообразной и преследовать объективную цель, быть необходимой для достижения цели и соразмерной для обеспечения справедливого равновесия между конкурирующими интересами, чтобы соответствовать поставленной цели.

2.1. Предусмотрено законом

71. Конституционный суд отмечает, что законами № 275 от 15 ноября 2013 года и ст.324 от 23 декабря 2013 года были внесены изменения и дополнения в ст.6 Закона о службе в таможенных органах, которые предусматривают ограничения при прохождении службы в таможенных органах.

72. Согласно ст.1 закона, служба в таможенных органах является особым видом государственной службы, посредством которого осуществляются функции, права и обязанности таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов и органов государственной безопасности.

73. Из соображений охраны общественного порядка, экономической и налоговой безопасности, государство, в свете своего суверенитета и независимости, может ограничивать доступ к службе в таможенных органах.

74. Обязанность принимать решения по вопросам, связанным с ситуациями и степенью ограничения прав, гарантированных Конституцией, и обеспечивать пропорциональность ограничения обстоятельству, вызвавшему его, возложена на законодателя, в допустимых конституционными нормами пределах.

75. Принимая во внимание, что Парламент обладает исключительной компетенцией решать вопросы, которые касаются общего режима трудовых отношений, путем принятия органических или ординарных законов и внесения в них изменений или дополнений, Конституционный суд заключает, что оспариваемые положения не превышают пределы полномочий законодательного органа.

76. Таким образом, ограничение предусмотрено законом и отвечает требованию доступности.

2.2. Законная цель

77. Конституционный суд отмечает, что Таможенная служба входит в систему правоохранительных органов и органов государственной безопасности. Задача таможенной службы – обеспечить экономическую безопасность государства путем эффективного сбора пошлин и налогов, бороться с налоговыми нарушениями, содействовать международной торговле и защитить общество путем применения налогового законодательства.

78. Конституционный суд отмечает, что оспариваемыми положениями законодатель преследовал цель ввести в Закон о службе в таможенных органах законный механизм, который позволит исключить между сотрудниками Таможенной службы и таможенными брокерами родственные (аффилированные) связи, которые негативно влияют на реализацию задач таможенных органов.

79. Согласно ст. 162 Таможенного кодекса, таможенный брокер – юридическое лицо, осуществляющее на принципах прямого или непрямого представительства декларирование товаров, предъявление товаров для таможенного оформления и другие таможенные операции.

80. Таможенный брокер также вправе совершать любые посреднические операции в области таможенного дела. В частности, в его обязанностях входит определение таможенной стоимости декларируемых товаров, проверка достоверности представленных документов и данных. В соответствии с положениями ст. 164 Таможенного кодекса, права, обязанности и ответственность таможенного брокера, предусмотренные законом, не могут быть ограничены договором, заключенным между ним и представляемым им лицом.

81. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что в своей деятельности таможенный брокер взаимодействует с таможенными органами.

82. Безусловно, существует потенциальный конфликт интересов, который может обретать новые формы, приводя к сплетению личных интересов и служебных обязанностей таможенного сотрудника.

83. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что Закон о конфликте интересов регулирует несовместимости и ограничения, установленные в отношении лиц, занимающих ответственные государственные, государственные или иные предусмотренные законом должности, разрешение конфликтов интересов, а также порядок подачи деклараций о конфликте интересов.

84. Регламентируя конфликт интересов, законодатель преследовал цель сохранить на должном уровне социальные отношения государственного служащего, связанные с его деятельностью. Деятельность лица, работающего в публичном органе, предполагает добросовестность. Это означает, что государственный служащий

добросовестно выполняет свои обязанности, не принимает решения, предоставляющие, прямо или косвенно, либо через третье лицо, материальную выгоду, не оказывает предпочтение родственникам или лицам, с которыми у него были коммерческие отношения.

85. Хотя конфликт интересов не означает *ipso facto* коррупционность, тем не менее, возникновение конфликта между личными интересами и должностными обязанностями государственных служащих может привести к коррупции, если не реагировать подобающим образом.

86. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд отмечает, что ограничения в прохождении службы в таможенных органах направлены на защиту другого права, в частности, чтобы исключить конфликты интересов, гарантировать соблюдение принципа беспристрастности, обеспечить эффективность таможенных операций, защитить внутренний рынок и способствовать развитию национальной экономики.

2.3. Необходимо в демократическом обществе

87. Конституционный суд отмечает, что закон не оставляет на усмотрение публичного органа решение об увольнении таможенного сотрудника, который находится в конфликте интересов, а четко устанавливает определенные требования, способы и критерии.

88. Конституционный суд отмечает, что положения, регламентирующие ситуации освобождения от должности, не должны допускать вынесения произвольных или необоснованных решений, поскольку защита права на труд требует, чтобы ограничение соответствовало конституционному принципу пропорциональности, установленному в ст.54 ч.(4) Конституции.

89. Так, согласно ст.6 Закона о службе в таможенных органах, таможенный сотрудник, находящийся в одной из ситуаций, предусмотренных пунктами d) и e) части (1), в 30-дневный срок должен определиться и устранить таковую, в противном случае он подлежит увольнению со службы согласно статье 43, которая предусматривает основания прекращения службы в таможенных органах. Часть (2) п.k¹) ст.43 предусматривает, что служба в таможенных органах прекращается в случае, если таможенный сотрудник находится в одной из ситуаций, предусмотренных статьей 6.

90. Конституционный суд отмечает, что установленный законодателем 30-дневный срок для принятия мер по урегулированию конфликта интересов является переходным периодом, в течение которого таможенный сотрудник обязан устранить конфликт, или последует освобождение его от должности.

91. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что **освобождение от должности не является наказанием. Это результат бездействия лица, который находился в положении несовместимости и не устранил конфликт в срок, установленный законом.**

92. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что определение ситуаций, свидетельствующих о наличии конфликта интересов при прохождении службы в таможенных органах, направлено на защиту общественных интересов, в частности, чтобы исключить конфликты интересов, гарантировать соблюдение принципа беспристрастности, обеспечить эффективность таможенных операций, защитить внутренний рынок и способствовать развитию национальной экономики.

93. Являясь целесообразными, необходимыми и соответствующими преследуемой цели, положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах, подверженные конституционному контролю, не нарушают право на труд, предусмотренное ст.43 ч.(1) в сочетании со ст.54 Конституции.

Исходя из вышеизложенного, руководствуясь положениями ст.135 ч.(1) п. а) и п.г) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, 61, 62 п. а) и п.е), ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать необоснованными* обращения об исключительном случае неконституционности, представленные по запросу адвоката Еуджениу Глушченко в рамках дела № 3ra-217/16, рассматриваемого Высшей судебной палатой, и по запросу Геннадия Коваль в рамках дела № 3-2187/14Б, рассматриваемого судом сектора Центру мун.Кишинэу.

2. *Признать конституционными* положения ст. 6 ч.(1) п.д) и п.е) Закона о службе в таможенных органах № 1150-XIV от 20 июля 2000 года.

3. 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, 13 мая 2016 года

ПКС №13

Дело № 36g/2016; 44g/2016