



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Закона №1453-XI от 8 ноября 2002 года о
нотариате**

(Обращение № 7а/2013)

КИШИНЭУ
20 июня 2013 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Игорь ДОЛЯ, *председательствующий*,
Аурел БЭЕШУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания Евгения Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 26 марта 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 депутата Парламента Сергея Сырбу, представленное в Конституционный суд 26 марта 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности некоторых положений Закона №1453-XIV от 8 ноября 2002 года о нотариате.

2. Автор обращения считает, в частности, что прекращение деятельности нотариуса приказом министра юстиции в случае отзыва лицензии или несоответствия требованиям ст.9, а также наложение дисциплинарных взысканий (приостановление полномочий или отзыв лицензии) министром юстиции на основе решения дисциплинарной коллегии, противоречат положениям статей 23, 46 и 54 Конституции, а также ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

3. Определением Конституционного суда от 12 апреля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнения Парламента, Правительства, Президента Республики Молдова, общественных организаций Союза нотариусов Республики Молдова, Ассоциации нотариусов Молдовы «Nota» и Национальной лиги нотариусов.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал автор, депутат Парламента Сергей Сырбу. Парламент был представлен главным консультантом общего юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено начальником Управления юридических профессий и услуг Министерства юстиции, Владиславом Кырлан.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Закон №1453-XIV от 8 ноября 2002 года о нотариате предусматривает принципы и порядок осуществления нотариальной деятельности, основные требования к совершению нотариальных актов, статус нотариуса.

7. В части (1) статьи 15 закона дается исчерпывающее изложение обстоятельств, при которых деятельность нотариуса приостанавливается. Часть (3) этой статьи предусматривает, что: *«Приостановление деятельности нотариуса на основании пунктов а), d) – f), h) и i) части (1) осуществляется на основании решения дисциплинарной коллегии приказом министра юстиции.»*

8. Статья 16 ч.(1) закона предусматривает случаи прекращения деятельности нотариуса, осуществляемого в соответствии с ч.(2) приказом министра юстиции с последующим отзывом лицензии, исключением его из Государственного реестра нотариусов и опубликованием приказа в Официальном мониторе Республики Молдова. Согласно ч.(4) ст.16, *приказ о прекращении деятельности нотариуса может быть обжалован в судебную инстанцию.*

9. Также, Закон №1453-XIV от 8 ноября 2002 года устанавливает, что нотариус несет ответственность за нарушение профессиональных обязанностей. Дисциплинарные взыскания, налагаемые на нотариусов в зависимости от тяжести проступка, предусмотрены в ст.24 ч.(1) указанного закона. А ч.(2) и ч.(5) этой статьи предусматривают, что дисциплинарные взыскания налагаются министром юстиции на основе решения дисциплинарной коллегии. Приказ о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован в судебную инстанцию.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

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 7 Конституция - высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

Статья 23 Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность.»

Статья 46 Право частной собственности и ее охрана

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

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

(3) Законно добытое имущество не может быть конфисковано. Законность добытого подразумевается.

(4) Имущество, предназначенное, использованное для совершения преступлений или правонарушений либо добытое в результате совершения преступлений или правонарушений, может быть конфисковано только в соответствии с законом.

(5) Право частной собственности обязывает к соблюдению требований защиты окружающей среды и обеспечению добрососедства, а также к соблюдению других требований, которые согласно закону возлагаются на собственника.

(6) Право наследования частной собственности гарантируется.»

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.»

11. Применимые положения Закона № 1453-XIV от 8 ноября 002 года о нотариате (М.О. 2002 г., № 154-157/1209):

Статья 2

Понятие нотариата

«(1) Нотариат – это публично-правовой институт, уполномоченный обеспечить в установленном законом порядке защиту прав и законных интересов лиц и государства путем совершения нотариальных актов от имени Республики Молдова.

(2) Нотариат осуществляет деятельность на основе Конституции Республики Молдова, настоящего закона, иных нормативных актов, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(3) Исходя из публичного характера нотариата, Министерство юстиции осуществляет в соответствии с законодательством регламентацию и организацию нотариальной деятельности.

[...]»

Статья 8

Статус нотариуса

«(1) Нотариус – это лицо, уполномоченное государством оказывать от его имени публичные услуги путем осуществления нотариальной деятельности на основании лицензии, выданной Министерством юстиции в соответствии с настоящим законом.

(2) Нотариус назначается на должность приказом министра юстиции.

[...]»

Статья 9

Право на осуществление нотариальной деятельности

«Нотариусом может быть лицо, которое:

- a) является гражданином Республики Молдова и проживает на ее территории;
- b) обладает полной дееспособностью;
- c) является лицензиатом права;
- d) прошло одногодичную стажировку у нотариуса и выиграло конкурс на замещение вакантного места нотариуса, объявленный Министерством юстиции;
- e) владеет молдавским языком;
- f) не имеет непогашенной судимости;
- g) имеет безупречную репутацию.»

Статья 15

Приостановление деятельности нотариуса

«(1) Деятельность нотариуса приостанавливается в случае:

- a) несовместимости, предусмотренной частью (1) статьи 21;
 - b) подачи им заявления, содержащего обоснование приостановления, – на срок, не превышающий три года, либо на срок работы на государственной или выборной должности;
 - c) временной нетрудоспособности;
 - d) невыполнения финансовых обязательств, связанных с его профессиональной деятельностью, установленного вступившим в законную силу судебным решением, по истечении шести месяцев после установленного срока оплаты – до уплаты долга;
 - e) допущения при выполнении нотариальных актов нарушений, выявленных в результате проверок;
 - f) повторного необоснованного отказа в предоставлении доступа в нотариальное бюро членам утвержденной Министерством юстиции контрольной комиссии для проведения проверок и/или повторного необоснованного отказа в предоставлении запрашиваемых членами указанной комиссии документов;
 - g) вынесения в отношении него судебного решения, вступившего в законную силу, о временном приостановлении исполнения должностных обязанностей или применении меры пресечения в виде предварительного ареста или домашнего ареста;
 - h) отсутствия у него договора страхования гражданской ответственности – до момента заключения такового;
 - i) нарушения им обязанностей, предусмотренных Кодексом этики нотариусов.
- [...]

(3) Приостановление деятельности нотариуса на основании пунктов а), d) – f), h) и i) части (1) осуществляется на основании решения дисциплинарной коллегии приказом министра юстиции.

[...]»

Статья 16

Прекращение деятельности нотариуса

«(1) Деятельность нотариуса прекращается в случае:

- а) подачи им заявления;
- б) несоответствия требованиям статьи 9;
- в) смерти;
- г) вступления в законную силу в отношении него приговора судебной инстанции за совершение умышленного преступления;
- д) признания его безвестно отсутствующим или объявления умершим;
- е) отзыва лицензии;
- ж) достижения возраста 65 лет.

(2) Прекращение деятельности нотариуса осуществляется приказом министра юстиции с последующим отзывом лицензии, исключением его из Государственного реестра нотариусов и опубликованием в Официальном мониторе Республики Молдова приказа о прекращении деятельности.

3) С момента доведения до сведения нотариуса приказа о прекращении деятельности он не вправе совершать нотариальные действия и обязан в течение 15 дней передать для ликвидации печать и представить в Министерство юстиции доказательство, подтверждающее ее уничтожение, а в срок до одного месяца передать архив нотариальной деятельности.

(3¹) В случае, если нотариус не может лично передать печать и архив нотариальной деятельности, Министерство юстиции изымает в срок до 15 дней печать и в срок до одного месяца архив нотариальной деятельности.

(4) Приказ о прекращении деятельности нотариуса может быть обжалован в судебную инстанцию.

(5) Любой нотариальный акт, совершенный нотариусом после прекращения его деятельности, недействителен.»

Статья 22¹

Дисциплинарная коллегия

«(1) Дисциплинарная коллегия создается при Министерстве юстиции с целью рассмотрения дел о дисциплинарной ответственности нотариусов.

(2) Срок полномочий дисциплинарной коллегии составляет четыре года. Член дисциплинарной коллегии не может осуществлять полномочия более двух сроков подряд.

(3) Дисциплинарная коллегия состоит из семи членов, из которых один назначается министром юстиции, двое являются штатными преподавателями

права, трое – нотариусами и один – представителем гражданского общества, которые избираются посредством конкурса, организованного Министерством юстиции. Член дисциплинарной коллегии не может быть одновременно членом Комиссии по лицензированию нотариальной деятельности.

(4) Дисциплинарная коллегия осуществляет свою деятельность на основе положения, утвержденного Министерством юстиции.

(5) Дисциплинарная коллегия рассматривает по требованию министра юстиции и нотариусов обращения о нарушении нотариусами профессиональных обязанностей и/или Кодекса этики нотариусов.

(6) При рассмотрении дисциплинарного нарушения участие нотариуса, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, обязательно. В случае неявки нотариуса без уважительной причины дисциплинарная коллегия вправе решить вопрос о рассмотрении дисциплинарного нарушения в его отсутствие.

(7) Члены дисциплинарной коллегии обязаны хранить профессиональную тайну и не разглашать сведения, ставшие им известными в процессе дисциплинарных производств, возбужденных в отношении нотариусов.

Статья 24

Дисциплинарные взыскания

«(1) В зависимости от тяжести проступка налагаются следующие дисциплинарные взыскания:

- а) предупреждение;
- б) выговор;
- в) приостановление полномочий сроком до шести месяцев;
- г) отзыв лицензии.

(2) Дисциплинарные взыскания налагаются министром юстиции на основе решения дисциплинарной коллегии.

(3) Дисциплинарные взыскания не могут налагаться по истечении шести месяцев со дня выявления нарушения и по истечении двух лет со дня его совершения. В указанный срок не включается продолжительность уголовного процесса.

(4) До наложения дисциплинарного взыскания дисциплинарная коллегия в обязательном порядке проводит предварительное расследование.

(5) Приказ о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован в судебную инстанцию.»

12. 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, М.О. №54-55/502, 1997 года):

Статья 1 дополнительного Протокола №1 Защита собственности

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

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

ВОПРОСЫ ПРАВА

13. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно касается, по сути, права министра юстиции приостанавливать полномочия и отзывать лицензию нотариуса.

14. Обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право собственности и возможные ограничения данного права.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

15. В соответствии с определением от 12 апреля 2013 года, Конституционный суд отмечает, 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.

16. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

17. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются некоторые положения Закона №1453-XIV от 8 ноября 2012 года о нотариате, а именно: синтагма «приказом министра юстиции» из ч.(3) ст.15; синтагма «приказом министра юстиции» из ч.(2) и ч.(4) ст.16, в части, касающейся оснований, предусмотренных ст.16 ч.(1) п.b) и п.f); и положения ст.24 ч.(2) и ч.(5), в части, касающейся наложения дисциплинарных взысканий – приостановления или отзыва лицензии нотариуса.

18. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения не составляли ранее объект контроля конституционности.

19. Таким образом, Конституционный суд считает, 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.

20. Конституционный суд отмечает, что обращение касается, по сути, права вести нотариальную деятельность, осуществляемую только при наличии лицензии.

21. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям ст.135 ч. (1) п. а) Конституции его прерогатива состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

22. Таким образом, для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из положений ст.46 ч.(1) и ч.(2) в сочетании с положениями ст.23 и ст.54 Конституции, из своей предыдущей практики, а также, через призму ст.4 Конституции, из юриспруденции ЕСПЧ.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 46 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 23 И СТ. 54 КОНСТИТУЦИИ

23. Автор обращения считает, в частности, что оспариваемые положения вступают в противоречие с нормами ст.46 Конституции, согласно которым:

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

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

[...]»

24. Также, исходя из объекта обращения, автор считает, что нарушаются и положения ст.54 Конституции, предусматривающие:

«[...]

(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.»

25. По мнению автора обращения, нарушается и ст. 23 ч.(2) Высшего закона, согласно которой:

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность.»

1. Аргументы автора обращения

26. Автор обращения считает, что по смыслу ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции лицензия нотариуса является «имуществом» так как предоставляет заинтересованным лицам право на материальный интерес.

27. В этом смысле, ЕСПЧ отметил, что лицензия адвоката или эксперта бухгалтера является «имуществом», которое гарантировано ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, учитывая ее имущественную ценность, которая позволяет получать доходы (*Н против Бельгии и Van Marle и другие против Нидерландов*).

28. Прибегнув к суждениям ЕСПЧ, автор обращения отмечает, что лицензия на нотариальную деятельность и право нотариуса на формирование клиентуры при исполнении профессиональных обязанностей можно приравнять к праву собственности, закрепленному в ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

29. В этом контексте, автор обращения считает, что положения закона, предусматривающие приостановление и прекращение деятельности нотариуса приказом министра юстиции, нарушают конституционные нормы.

30. Автор обращения согласен с тем, что установленные законодателем ограничения по приостановлению и отзыву лицензии нотариуса преследуют правомерную цель, которая отвечает общественным интересам. Однако, по его мнению, эти ограничения являются несоразмерными с преследуемой целью. Он считает, что решение о приостановлении и прекращении деятельности нотариуса должна принять судебная инстанция.

2. Аргументы властей

31. В представленном мнении Парламент отмечает, что в контексте объекта обращения термин «лицензия», используемый законодателем, обозначает не «имущество», а официальный акт, который выдается публичным органом для осуществления определенного вида деятельности.

32. Парламент обращает внимание, что в соответствии с Законом о нотариате прекращение деятельности нотариуса происходит при отзыве лицензии. Он считает, что отзывается не «имущество», а акт в виде лицензии, который предоставляет нотариусу право осуществлять нотариальную деятельность в соответствии с положениями закона, юридические последствия которого прекращаются с момента отзыва лицензии.

33. Парламент отмечает, что акт, которым приостанавливается или прекращается деятельность нотариуса, может быть обжалован в судебную инстанцию. Следовательно, аргументы о неконституционности, приведенные автором обращения, являются неубедительными.

34. В представленной точке зрения Правительство отмечает, что согласно законодательству нотариус осуществляет деятельность не от своего имени, а от имени Республики Молдова. Профессия нотариуса является публичной и подконтрольна государству.

35. В этом контексте, по мнению Правительства, наложение приказом министра юстиции дисциплинарных взысканий в виде приостановления полномочий или отзыва лицензии преследует цель защиты общества от неправомерных действий нотариуса. Правительство отмечает, что министр юстиции издает приказ на основе решения дисциплинарной коллегии.

36. Согласно письменной точке зрения Президента Республики Молдова, лицензия на осуществление нотариальной деятельности не может рассматриваться как «имущество», поскольку не представляет собой непрерывное право, а является юридическим актом, позволяющим обладателю осуществлять деятельность от имени государства.

3. Оценка Конституционного суда

37. Конституционный суд отмечает, что принципы и порядок осуществления нотариальной деятельности, основные требования к совершению нотариальных актов, а также статус нотариуса устанавливаются Законом №1453-XIV от 8 ноября 2002 года о нотариате.

38. Согласно ст.2 данного закона, нотариат – это публично-правовой институт, уполномоченный обеспечить в установленном законом порядке защиту прав и законных интересов лиц и государства путем совершения нотариальных актов от имени Республики Молдова.

39. Нотариальные акты совершаются на территории Республики Молдова публичными нотариусами, иными уполномоченными законом лицами, а на территории других стран – консульскими

представительствами и дипломатическими миссиями Республики Молдова.

40. В статье 35 Закона о нотариате перечислены нотариальные акты, которые совершаются нотариусом.

41. Так, Конституционный суд отмечает, что наделение нотариусов законом квазиисключительными компетенциями не означает, что они пользуются абсолютной свободой при исполнении своих обязанностей. Нотариусы обязаны действовать в строгом соответствии с положениями закона. Статья 4 ч.(1) Закона №1453-XIV предусматривает, что *нотариальные действия осуществляются в соответствии с законом и в установленном порядке.*

42. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что Закон о нотариате содержит ряд положений, которые предусматривают порядок приостановления и прекращения деятельности нотариуса.

1. Общие принципы

43. Следуя своей предыдущей практике (смотри, в частности, Постановление №15 от 13 сентября 2011 году о контроле конституционности статьи 18 ч.(3) Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года «О Национальном институте юстиции»; Постановление №17 от 6 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года; Постановление №19 от 18 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений ст.18 Закона №113 от 17.06.2010 года о судебных исполнителях), Конституционный суд приводит суждения ЕСПЧ в данной области.

44. В этом контексте, в качестве принципа, Европейский суд установил, что понятие «имущество» из статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции имеет автономное значение и не ограничивается правом собственности на физические вещи, по-этому другие права и интересы, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как «права собственности». Кроме того, по смыслу Конвенции, понятие «имущество» включает в себя как движимое и недвижимое имущество, другие существующие права, так и «законные ожидания» получить имущественную выгоду.

45. Вместе с тем, ожидания, связанные с признанием права собственности, которое в реальности невозможно осуществлять, не может рассматриваться как «имущество» по смыслу статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции, это относится и к условному праву требования, погасившемуся в силу ненаступления права (смотри *Принц Ханс-Адам II Лихтенштейнский против Германии* [МС], №42.527/98, §§ 82 и 83, ЕСПЧ 2001-VIII).

46. Вопрос, который должен быть исследован в каждом конкретном случае, состоит в том, если рассматриваемые в совокупности обстоятельства дела предоставляют заявителю право на материальный интерес, охраняемое статьей 1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

47. В этом контексте, в Постановлении №15 от 13 сентября 2011 года о контроле конституционности ст.18 ч.(3) Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года о Национальном институте юстиции, Конституционный суд отметил:

«46. [...] 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).»

48. Также, в Постановлении №17 от 6 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года Конституционный суд установил:

«37. Таким образом, Суд считает, что интересы, связанные с эксплуатацией лицензии, составляют интересы собственности, охраняемые статьей 46 Конституции и статьей 1 Протокола №1 к Конвенции.»

49. В этом контексте, в Постановлении №19 от 18 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений ст.18 Закона №113 от 17 июня 2010 года о судебных исполнителях Конституционный суд указал, что:

«74. [...] в своей судебной практике Европейский Суд отметил, что лицензия, выданная на осуществление свободного вида деятельности, может считаться «имуществом» по смыслу статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции, если ее применение привело к формированию клиентуры. Таким образом, Европейский суд признал экономическую ценность клиентуры, появившейся в результате осуществления деятельности.»

2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

50. В контексте вышеизложенного, Суд считает необходимым рассмотреть содержание норм, подвергаемых контролю конституционности, исходя из следующего: 1) является ли лицензия нотариуса «имуществом» по смыслу статьи 46 Конституции и статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции; 2) являются ли вмешательством в право собственности приостановление полномочий и прекращение деятельности нотариуса приказом министра юстиции, на основе решения дисциплинарной коллегии, а также прекращение

деятельности нотариуса приказом министра юстиции в случае отзыва лицензии и несоответствия положениям, предусмотренным ст.9 Закона о нотариате; 3) при наличии вмешательства, предусмотрено ли оно законом, предсказуемого, доступного и ясного; 4) соразмерно ли вмешательство преследуемой цели.

а) является ли лицензия на осуществление нотариальной деятельности «имуществом» по смыслу статьи 46 Конституции и статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции

51. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.8 ч.(1) Закона о нотариате: «Нотариус – это лицо, уполномоченное государством оказывать от его имени публичные услуги путем осуществления нотариальной деятельности **на основании лицензии, выданной Министерством юстиции.**»

52. Конституционный суд отмечает, что согласно законодательству лицензия на осуществление нотариальной деятельности выдается на неограниченный срок на основании приказа министра юстиции с указанием территории, в отношении которой лицо выиграло конкурс.

53. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что нотариус может осуществлять нотариальную деятельность только при наличии лицензии, которая была ему выдана в порядке, установленном законом.

54. Применяя *mutatis mutandis* приведенные выше суждения ЕСПЧ, Конституционный суд считает, что право нотариуса, которое образуется в результате владения лицензией, формировать **собственную клиентуру** в процессе исполнения своих обязанностей, установленных законом, может быть приравнено к праву собственности, закрепленному статьей 46 Конституции и статьей 1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

55. Суд отмечает, что, несмотря на то, что согласно закону деятельность нотариуса не является предпринимательской деятельностью, лицензия порождает у нотариуса «законные и разумные ожидания», связанные со сроком действия лицензии и **возможностью получения выгоды из осуществления деятельности, указанной в лицензии.**

б) являются ли приостановление и отзыв лицензии нотариуса приказом министра юстиции вмешательством в осуществление права собственности

56. Суд отмечает, что согласно судебной практике ЕСПЧ временное приостановление действия лицензии адвоката, отказ в регистрации эксперта-бухгалтера или отзыв лицензии на осуществление

определенного вида деятельности представляют собой вмешательство в право на уважение собственности, гарантируемое статьей 1 Протокола №1 к Европейской конвенции (см. *X против Бельгии*, решение от 30 ноября 1987 года, серия А № 127-В, § 47, и *Бимер С.А. против Молдовы*, № 15084/03, § 49, 10 июля 2007 года).

57. По мнению Суда, временное приостановление действия лицензии является мерой регулирования пользования имуществом, которая входит в сферу применения части (2) статьи 1 Протокола №1 к Конвенции (см. Постановление №19 от 18 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений ст.18 Закона №113 от 17 июня 2010 года о судебных исполнителях и Постановление №17 от 6 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года, §42).

58. В этом контексте, согласно интерпретации ЕСПЧ, для совместимости с общим правилом, указанным в первом предложении первого параграфа статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции, в свете которого должен толковаться второй параграф, вмешательство должно сохранить справедливое равновесие между общественными потребностями и требованиями защиты основных прав лица (см. *Спорронг и Лённрот против Швеции*, решение от 23 сентября 1982 года, Серия А №52, с.26, параграф 69). Кроме того, вопрос о поддержании справедливого равновесия важен только «в том случае, если установлено, что вмешательство соответствует законным требованиям и не было произвольным» (см. *Ятридис против Греции* [МС], заявление №31107/96, § 58, ЕСПЧ 1999-II, и *Бейлер против Италии* [МС], заявление №33202/96, § 107, ЕСПЧ 2000-I).

59. Таким образом, Суд отмечает, что согласно юриспруденции ЕСПЧ такое вмешательство не является нарушением, если предусмотрено законом, преследует правомерную цель и необходимо в демократическом обществе для достижения этой цели.

60. В этом контексте, Конституционный суд рассмотрит ограничение деятельности нотариуса через призму параграфа 2 статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции, а также через призму положений ст.23 и, соответственно, ст.54 Конституции.

с) Предусмотрено ли вмешательство законом

61. Конституционный суд отмечает, что ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции предусматривает, что вмешательство публичного органа в осуществление права собственности должно быть законным.

62. Так, Конституционный суд отмечает, что все основания для приостановления или прекращения деятельности нотариуса указаны в Законе о нотариате (ст.15, ст.16, ст.24), следовательно, вмешательство имеет законную основу.

63. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что статья 23 ч.(2) Конституции предусматривает обеспечение государством доступности всех законов и нормативных актов.

64. В Постановлении Конституционного суда №19 от 18 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений ст.18 Закона №113 от 17 июня 2010 года о судебных исполнителях подчеркивается, что:

«94. [...] хотя статья 23 Конституции предусматривает только критерий доступности закона, Европейский суд в своей юриспруденции установил, что нормы, принятые органами публичной власти, должны быть и достаточно точными и предсказуемыми.»

65. В этом контексте, Конституционный суд указывает, что согласно юриспруденции Европейского суда: «Норма является доступной и предсказуемой, если отредактирована с достаточной степенью четкости, таким образом, чтобы любое лицо могло скорректировать свое поведение и, получив, при необходимости, юридическую консультацию, предвидеть с разумной степенью определенности последствия, вытекающие из нормы. [...] ... необходимо, чтобы закон был доступным: гражданин должен располагать соответствующими указаниями, в конкретных обстоятельствах, о применении законодательных положений. [...]» (Решение ЕСПЧ *Сильвер против Соединенного Королевства*).

66. В контексте изложенного, Конституционный суд подчеркивает, что принцип законности предполагает и существование во внутреннем праве достаточно доступных, точных и предсказуемых норм.

67. Конституционный суд отмечает, что ч.(3) ст.15 закона предусматривает: «Приостановление деятельности нотариуса на основании пунктов а), d) – f), h) и i) части (1) **осуществляется на основании решения дисциплинарной коллегии приказом министра юстиции.**»

68. В этих положениях имеются в виду следующие основания для приостановления деятельности нотариуса, предусмотренные ч.(1) ст.15: несовместимость, предусмотренная частью (1) статьи 21; невыполнение финансовых обязательств, связанных с профессиональной деятельностью, установленное вступившим в законную силу судебным решением, по истечении шести месяцев после установленного срока оплаты – до уплаты долга; допущение при выполнении нотариальных актов нарушений, выявленных в результате проверки; повторный необоснованный отказ в предоставлении доступа

в нотариальное бюро членам утвержденной Министерством юстиции контрольной комиссии для проведения проверок и/или повторный необоснованный отказ в предоставлении запрашиваемых членами указанной комиссии документов; отсутствие у нотариуса договора страхования гражданской ответственности – до момента заключения такового; нарушение обязанностей, предусмотренных Кодексом этики нотариусов.

69. Конституционный суд отмечает, что эти положения четко указывают обстоятельства, при которых нотариус не может продолжить в определенный срок нотариальную деятельность. В принципе, они касаются организации нотариальной деятельности.

70. Статья 24 закона предусматривает дисциплинарные взыскания, которые налагаются в зависимости от тяжести проступка нотариуса: а) предупреждение; б) выговор; с) приостановление полномочий сроком до шести месяцев; d) отзыв лицензии. **Дисциплинарные взыскания налагаются министром юстиции на основе решения дисциплинарной коллегии (ст.24 ч.(2) закона).**

71. Помимо этого, в ст.16 исчерпывающе перечисляются случаи, при которых деятельность нотариуса прекращается: а) подача заявления; б) несоответствие требованиям статьи 9 [ст.9 предусматривает, что нотариусом может быть лицо, которое: является гражданином Республики Молдова и проживает на ее территории; обладает полной дееспособностью; является лицензиатом права; прошло одногодичную стажировку у нотариуса и выиграло конкурс на замещение вакантного места нотариуса, объявленный Министерством юстиции; владеет молдавским языком; не имеет непогашенной судимости; имеет безупречную репутацию]; с) смерть; d) вступление в законную силу в отношении него приговора судебной инстанции за совершение умышленного преступления; е) признание его безвестно отсутствующим или объявление умершим; f) отзыв лицензии; g) достижение возраста 65 лет.

72. Прекращение деятельности нотариуса осуществляется приказом министра юстиции с последующим отзывом лицензии, исключением его из Государственного реестра нотариусов и опубликованием в Официальном мониторе Республики Молдова приказа о прекращении деятельности (ст.16 ч.(2) закона).

73. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения в соотношении с другими нормами закона ясно указывают, каким должно быть поведение нотариуса, в зависимости от которого принимается решение о приостановлении или прекращении его деятельности.

74. Конституционный суд подчеркивает, что по форме изложения оспариваемые положения не нарушают принципы доступности и

предсказуемости, определяемые в юриспруденции Конституционного суда и ЕСПЧ.

75. Таким образом, Конституционный суд приходит к выводу, что с точки зрения доступности, ясности и предсказуемости оспариваемые положения не вызывают неопределенные ситуации, а значит, не нарушают положения ст.23 ч.(2) в сочетании со ст.46 Конституции.

d) соразмерно ли вмешательство преследуемой цели

76. В том, что касается законной цели, преследуемой вмешательством, Суд соглашается с аргументом Правительства, что ограничение в форме приостановления и прекращения деятельности нотариуса преследует цели, служащие общественному интересу, а именно, предотвращению совершения нотариусом других нарушений.

77. Конституционный суд повторяет, что согласно законодательству нотариус – это лицо, уполномоченное государством оказывать от его имени публичные услуги путем осуществления нотариальной деятельности на основании лицензии, выданной государственным органом (Министерством юстиции). Эта профессия предполагает соответствие лица определенным условиям и соблюдение требований, установленных законом. Установление законных ограничений является прерогативой законодательной власти, которая наделила нотариуса двойным статусом.

78. Конституционный суд отмечает, что хотя нотариальная деятельность считается либеральной профессией, нотариус оказывает публичные услуги, которые были делегированы ему государством. Согласно ст.3 ч.(3) Закона о нотариате «нотариальный акт, скрепленный печатью и подписью лица, осуществляющего нотариальную деятельность, **является официальным актом**».

79. Так, Конституционный суд отмечает, что положениями закона законодательный орган наделил нотариусов **публично-правовым статусом, а это означает, что государство пользуется более широкой свободой усмотрения для осуществления эффективного контроля за их деятельностью**. Этот вывод следует и из положений ст.2 ч.(3) закона: «Исходя из публичного характера нотариата, Министерство юстиции осуществляет в соответствии с законодательством регламентацию и организацию нотариальной деятельности.»

80. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что ст.20 ч.(1) закона предусматривает, что нотариус лично занимается своей профессиональной деятельностью и пользуется стабильностью в должности. Он назначается на должность на неограниченный срок и может быть освобожден от должности только на основании закона.

Также, деятельность нотариуса является несовместимой с любой другой оплачиваемой деятельностью, за исключением научной, педагогической или творческой деятельности.

81. Так, Конституционный суд заключает, что в целях обеспечения стабильности нотариуса в должности, законодатель подробно регламентировал приостановление и прекращение его деятельности.

82. Конституционный суд отмечает, что в условиях ст.16 закона деятельность нотариуса может прекращаться только при обстоятельствах, указанных в § 72, которые, в принципе, только констатируются приказом министра юстиции и не рассматриваются по существу. Больше того, принимая во внимание роль Министерства юстиции в регулировании и осуществлении контроля за нотариальной деятельностью, прекращение деятельности нотариуса приказом министра юстиции оправдано, тем более, что и наделение его полномочиями осуществляется аналогичным образом.

83. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что как при обстоятельствах, предусмотренных в ст.15 ч.(3), так и при обстоятельствах, предусмотренных в ст.24 ч.(2), приостановление и прекращение деятельности нотариуса осуществляется приказом министра юстиции **на основании решения дисциплинарной коллегии**, профессионального органа, в обязанности которого входит тщательное рассмотрение дела и недопущение произвольных действий.

84. Исходя из структуры закона, в контексте оспариваемых положений, Конституционный суд заключает, что при принятии решения о наложении дисциплинарного взыскания **первенствующее положение у дисциплинарной коллегии**.

85. Дисциплинарная коллегия рассматривает по требованию министра юстиции и нотариусов обращения о нарушении нотариусами профессиональных обязанностей и/или Кодекса этики нотариусов.

86. Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения справедливого дисциплинарного разбирательства, законодатель указал в законе, что при рассмотрении дисциплинарного нарушения **участие нотариуса, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, является обязательным**. В случае **неявки нотариуса без уважительной причины**, дисциплинарная коллегия **вправе решить вопрос о рассмотрении дисциплинарного нарушения в его отсутствие**.

87. Отсюда, Конституционный суд заключает, что профессиональный коллегиальный орган, а не министр юстиции, рассматривает индивидуально нарушения, которые совершил нотариус при исполнении своих обязанностей. Вместе с тем, Суд отмечает, что приостановление полномочий и отзыв лицензии нотариуса являются

самыми суровыми взысканиями, в связи с чем дисциплинарная коллегия обязана оценить степень соразмерности между серьезностью дисциплинарного нарушения и налагаемым взысканием, с тем, чтобы исключить необоснованное наказание нотариуса.

88. Кроме того, Конституционный суд не может согласиться с автором обращения, который считает, что приостановление полномочий и отзыв лицензии должны осуществляться судебной инстанцией.

89. Конституционный суд отмечает, что согласно Закону о нотариате **приказ о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжалован в судебную инстанцию.**

90. В этом контексте, Конституционный суд приводит суждения ЕСПЧ, который указал, что, *в связи с требованиями эффективности и гибкости, может оказаться оправданным предварительное вмешательство административных или корпоративных органов*, и даже *a fortiori* (с тем большим основанием) юрисдикционных органов, не во всем отвечающих всем необходимым требованиям ст.6 Европейской конвенции (*Le Compte, Van Leuven u De Meyere против Бельгии (1981г.)*). Такая система отвечает правовой традиции многих стран-членов Совета Европы. Европейский суд вернулся к этому вопросу со следующими уточнениями: «При таких обстоятельствах, Конвенция требует, чтобы применялась хотя бы одна из двух систем: либо юрисдикционные органы сами подчиняются требованиям ст.6 п.1, либо они не отвечают этим требованиям, но подчиняются внешнему контролю со стороны судебного органа с полной юрисдикцией, который соблюдает все требования ст.6 п.1». (*Albert u Le Compte против Бельгии (1983г.)*).

91. Конституционный суд отмечает, что в случае несогласия с приказом министра юстиции, этот приказ может подвергаться судебному контролю, при соблюдении всех процессуальных гарантий (обеспечение принципа состязательности, процессуального равноправия сторон, диспозитивности) и использовании эффективных путей обжалования административного акта. В контексте этих гарантий, Конституционный суд отмечает, что в условиях Гражданско-процессуального кодекса и Закона об административном суде нотариус вправе требовать в суде принятия мер предварительной защиты в форме приостановления оспариваемого акта.

92. Исходя из того, что нотариат – это институт, который обеспечивает и защищает законные интересы участников гражданских отношений путем совершения нотариальных актов от имени государства, ограничения, установленные законом в осуществление нотариальной деятельности, соответствуют требованиям ст.54 ч.(2) Высшего закона.

93. В заключение, несмотря на свободу усмотрения, которой пользуется государство при регулировании нотариальной деятельности, в силу того, что приостановление полномочий и отзыв лицензии нотариуса передано в ведение дисциплинарной коллегии, наделенной законом данным полномочием, которая принимает решение при соблюдении процессуальных гарантий, акт министра юстиции является последующим акту профессионального органа и подлежит обжалованию в судебную инстанцию, форма изложения оспариваемых положений не оставляет место для неправомерного применения и не противоречит ст.46 в сочетании со ст.54 Конституции.

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

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать конституционными:

- синтагму «приказом министра юстиции» из ч.(3) ст.15;
- синтагму «приказом министра юстиции» из ч.(2) ст.16, в части, касающейся положений п.b) и п.f) ч.(1);
- положения ч.(4) ст.16, в части, касающейся положений п.b) и п.f) ч.(1);
- положения ч.(2) и ч.(5) ст.24, в части, касающейся дисциплинарных взысканий, предусмотренных в п.c) и п.d) ч.(1) Закона №1453-XIV от 8 ноября 2002 года о нотариате.

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

Председательствующий

Игорь ДОЛЯ

Кишинэу, 20 июня 2013 года
ПКС № 15
Дело № 7а/2013