



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

статьи 153 Кодекса об образовании
*(прекращение индивидуальных трудовых договоров директоров
публичных образовательных учреждений)*

(Обращение № 7а/2015)

КИШИНЭУ,
11 мая 2015 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Еуджениу Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 4 марта 2015 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проводя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение о контроле конституционности статьи 153 Кодекса об образовании, представленное в Конституционный суд 4 марта 2015 года в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде, ст.38 ч.(1) п.г) и ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции депутатами парламентской фракции Партии социалистов Республики Молдова.,

2. Авторы обращения утверждают, что положения статьи 153 Кодекса об образовании, которые предусматривают прекращение по праву действия индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений (кроме учреждений высшего образования), со дня назначения которых прошло более пяти лет, противоречат ст.1 ч.(3), ст.4, ст.5, ст.7, ст.8, ст.16, ст.22, ст.42, ст.43 ч.(1), ст.46 ч.(1), ст.47 ч.(1), ст.54 и ст.55 Конституции Республики Молдова.

3. Определением Конституционного суда от 16 апреля 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

5. В открытом пленарном заседании обращение поддержал представитель депутата Аллы Долинцэ, Фадей Нагачевски. Парламент был представлен начальником общего юридического управления

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

Секретариата Парламента, Ионом Крянгэ. Со стороны Правительства присутствовала министр просвещения Майя Санду.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 17 июля 2014 года Парламент принял Кодекс об образовании, отменив при этом Закон об образовании №547-ХIII от 21 июля 1995 года. Кодекс об образовании вступил в силу 23 ноября 2014 года.

7. Согласно ст.153 Кодекса об образовании, по истечении четырех месяцев после вступления в силу настоящего кодекса прекращается по праву действие индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений (кроме учреждений высшего образования), со дня назначения которых прошло более пяти лет. Итак, положения ст.153 Кодекса об образовании вступили в силу 23 марта 2015 года.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 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.
[...]»

**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 16
Равенство**

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

Статья 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 46

Право частной собственности и ее охрана

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

[...]»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

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

(2) О 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.»

9. Применимые положения Трудового кодекса Республики Молдова №154-XV от 28 марта 2003 года (М.О., 2003 г., №159-162, ст.648):

Статья 5

Основные принципы регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений

«Исходя из норм международного права и в соответствии с Конституцией Республики Молдова основными принципами регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений являются:

а) свобода труда, включающая право на труд, который каждый свободно выбирает или на который соглашается без принуждения, право распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род занятий;

[...]

ж) сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений;

[...]»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

Статья 6

Неограничение права на труд и свобода труда

- «(1) Свобода труда гарантирована Конституцией Республики Молдова.
 (2) Каждый свободен в выборе места работы, профессии, рода занятий или
 деятельности.
 [...]»

Статья 128

Заработка плата

- «(1) *Заработка плата* является вознаграждением или заработком в денежном выражении, выплачиваемым работодателем на основании индивидуального трудового договора за выполненную или подлежащую выполнению работу.
 [...]»

Статья 297

**Заключение индивидуального трудового договора с научными и
педагогическими работниками высших учебных заведений**

- «(1) Замещение всех должностей научных и педагогических работников в высшем учебном заведении производится на основании индивидуального трудового договора, заключаемого на определенный срок по результатам конкурса. Положение о порядке замещения указанных должностей утверждается Правительством.
 [...]»

10. Применимые положения Кодекса Республики Молдова об образовании №152 от 17 июля 2014 года (М.О., 2014 г., №319-324, ст.634):

Статья 50

Руководящий персонал

- «(1) Руководящий персонал общеобразовательного учреждения состоит из директора и его заместителей.
 (2) Директор общеобразовательного учреждения выполняет следующие функции:
 а) представляет учреждение;
 б) издает приказы, подписывает от имени учреждения все юридические документы учреждения;
 с) принимает на работу, оценивает, продвигает и увольняет работников учреждения;
 д) отвечает за исполнение бюджета учреждения;
 е) составляет тарификационный список персонала учреждения;
 ф) разрабатывает и предлагает на утверждение административному совету школьный компонент куррикулума;
 г) разрабатывает нормы наполняемости классов и количество классов.
 (3) В руководящей деятельности директору образовательного учреждения помогают один или несколько его заместителей.
 (4) Количество единиц заместителей директора в публичных образовательных учреждениях устанавливается отраслевым местным органом в области

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

образования в соответствии с нормативами, утвержденными Министерством просвещения.

(5) Замещение должностей директора и заместителя директора осуществляется по конкурсу на основе критерии профессиональной и управленческой компетентности. Положение об организации и проведении конкурса на замещение должностей директора и заместителя директора утверждается Министерством просвещения. По меньшей мере один из заместителей директора должен иметь педагогическое образование.

(6) Директор и заместитель директора публичного общеобразовательного учреждения назначаются на должность на пятилетний срок. По истечении указанного срока индивидуальный трудовой договор руководителя прекращается по праву, а должность объявляется вакантной.

(7) Директор общеобразовательного учреждения заключает индивидуальный трудовой договор с отраслевым местным органом в области образования, а заместитель директора – с директором общеобразовательного учреждения.

(8) Директор общеобразовательного учреждения может быть освобожден от занимаемой должности до истечения срока действия индивидуального трудового договора согласно условиям и основаниям, предусмотренным трудовым законодательством, а также в следующих случаях:

- а) допущение финансовых нарушений;
- б) несоблюдение профессиональной этики;
- в) несоответствие осуществляемого менеджмента действующим стандартам;
- г) нарушение прав детей, учащихся, работников и родителей;
- д) повторное получение оценки «неудовлетворительно» при проведении оценки учреждения Национальной школьной инспекцией.»

Статья 153

«(1) По истечении четырех месяцев после вступления в силу настоящего кодекса прекращается по праву действие индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений (кроме учреждений высшего образования), со дня назначения которых прошло более пяти лет. Констатация прекращения по праву индивидуального трудового договора осуществляется органами власти, правомочными назначать на должность, и доводится до сведения лиц, находящихся в соответствующем положении, не позднее чем в течение пяти рабочих дней.

(2) В срок не более шести месяцев с момента прекращения индивидуальных трудовых договоров в соответствии с частью (1) органы власти, правомочные назначать на должность, организуют проведение конкурсов на замещение освободившихся должностей директоров.

(3) В период до назначения на конкурсной основе директоров публичных образовательных учреждений руководство учреждениями осуществляют временно исполняющие обязанности директоров, назначенные органами власти, правомочными назначать на должность.»

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

Статья 7

Запрет дискриминации при найме на работу
«[...]»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

(5) Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в отношении определенного места работы не является дискриминацией в случае, когда специфический характер деятельности или условий, в которых данная деятельность реализуется, диктует существенные и определяющие профессиональные требования, при условии, что цель должна быть законной, а требования – пропорциональными.»

12. Применимые положения Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года в Нью-Йорке (ратафицированной Постановлением Парламента №217-XII от 28 июля 1990 года):

Статья 23

«1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.
[...]»

13. Применимые положения Конвенции №111 от 25 июня 1958 года Международной организации труда относительно дискриминации в области труда и занятий (ратафицированной Постановлением Парламента №593-XIII от 26 сентября 1995 года, М.О., 1995г., №58-60, ст.671):

Статья 1

«1. В целях настоящей конвенции термин «дискриминация» включает:
а) всякое различие, исключение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности или социального происхождения, и имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий;
б) всякое другое различие, исключение или предпочтение, имеющие своим результатом ликвидацию или нарушение равенства возможностей или обращения в области труда и занятий, как они могут быть определены заинтересованным членом Организации по консультации с представительными организациями предпринимателей и трудящихся, где таковые существуют, и с другими соответствующими органами.

2. Всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.

[...]»

Статья 2

«Каждый член Организации, в отношении которого действует настоящая Конвенция, обязуется провозгласить и проводить национальную политику, направленную посредством согласованных с национальными условиями и практикой методов на поощрение равенства возможностей и обращения в отношении труда и занятий с целью искоренения всякой дискриминации в этой области.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

14. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года), а также дополнительного Протокола №1 к данной конвенции (принято 20.03.1952 г.), ратифицированных Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О., 1997г., №54-55, ст.502:

Статья 14

Запрещение дискриминации

«Пользование правами и свободами, изложенными в настоящей Конвенции, обеспечивается без какой-либо дискриминации по признакам пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или иным признакам.»

Протокол №1

Статья 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.

[...]

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается прекращения по праву действия индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений, со дня назначения которых прошло более пяти лет.

16. Обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как право на труд, принцип равенства в осуществление права на труд, а также право собственности.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В определении от 16 апреля 2015 года Конституционный суд отметил, 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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

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

19. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля является ст.153 Кодекса об образовании.

20. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект конституционного контроля.

21. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

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

23. Конституционный суд отмечает, что авторы обращения ссылаются на предполагаемое нарушение ст. 1 ч.(3), ст.4, ст.5, ст.7, ст.8, ст.16, ст.22, ст.42, ст.43 ч.(1), ст.46 ч.(1), ст.47 ч.(1), ст.54 и ст.55 Конституции Республики Молдова.

24. Относительно ст.1 ч.(3), ст.4, ст.5, ст.7 и ст.8 Конституции, Конституционный суд отмечает, что принципы, закрепленные указанными нормами, представляют собой суть любых процедур конституционного контроля нормативных актов и не имеют автономного значения.

25. Что касается ст.16 Конституции, как ранее указал Конституционный суд, эта статья дополняет другие существенные положения Конституции о правах и свободах человека и применима в сочетании с ними.

26. В этом же контексте, Конституционный суд вновь отмечает, что ст.54 Конституции подлежит применению в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией.

27. Конституционный суд также отмечает, что оспариваемая статья закона не содержит взаимосвязанных со ст.42, ст.47 и ст.55 Конституции положений. Таким образом, при рассмотрении обращения по существу Конституционный суд не будет исходить из указанных конституционных норм.

28. Принимая во внимание, что оспариваемые положения применяются в гражданских правоотношениях, Конституционный суд рассмотрит предполагаемое нарушение принципа необратимости закона в соотношении с принципом верховенства права в правовом государстве, который закреплен ст.1 ч.(3) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

29. Для прояснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из ст.43 ч.(1) в сочетании со ст.1 ч.(3), ст.16 и ст.54 Конституции, и отдельно – из положений ст.46 Конституции.

30. Также, Конституционный суд рассмотрит настоящее дело в свете своей предыдущей практики и практики Европейского суда по правам человека (далее – ЕСПЧ).

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 43 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.1 Ч.(3), СТ.16 И СТ.54 КОНСТИТУЦИИ

31. Авторы обращения считают, что ст.153 Кодекса об образовании нарушает ст.43 ч.(1) Конституции, согласно которой:

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

[...]»

32. В связи с оспариваемыми положениями, авторы обращения ссылаются и на нарушение ст.16 Конституции, предусматривающей:

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

33. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения следует рассматривать и в свете ст.1 ч.(3) Конституции:

«(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.»

34. Они ссылаются и на предполагаемое нарушение ст.54 Высшего закона, согласно которой:

«(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 обращения

35. По мнению авторов обращения, вмешательство государства положениями ст.153 Кодекса об образовании в исполнение индивидуального трудового договора и неправомерное расторжение этих договоров нарушает свободное осуществление права на труд, являющегося основополагающим правом, закрепленным как Конституцией, так и многочисленными международными договорами.

36. Участвуя в правовых трудовых отношениях, работник осуществляет права и обязанности, вытекающие из трудовой деятельности.

37. Авторы обращения указывают на то, что индивидуальные трудовые договоры имеют двусторонний характер, предполагая право сторон прекращать эти отношения в законном порядке. Институт прекращения индивидуального трудового договора подчиняется принципу законности. Основания, условия и порядок прекращения договора детально излагаются в Трудовом кодексе, который предусматривает прекращение трудового договора по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон (ст.82, ст.305, ст.310), расторжение трудового договора по собственной инициативе (ст.85) и расторжение трудового договора по инициативе работодателя (ст.86).

38. Авторы обращения утверждают, что на день заключения индивидуального трудового договора стороны выразили свою волю о действии договора в течение неопределенного периода времени. Следовательно, ст.153 Кодекса об образовании нарушает принцип обязательной силы договора. Кроме того, действие индивидуальных трудовых договоров не может прекращаться по воле третьей стороны (государства), которая не имеет отношения к этим договорам.

39. Согласно конституционному принципу необратимости закона, индивидуальные трудовые договоры, заключенные в соответствии с требованиями закона, не могут быть отменены новым законом. Если по оправданным причинам законодатель желает устраниТЬ или смягчить какие-то несправедливые ситуации, он не может этого сделать путем обратимого закона, а обязан искать адекватные средства, которые не вступают в противоречие с указанным конституционным принципом.

2. Аргументы властей

40. По мнению Президента Республики Молдова, свобода труда, гарантированная Конституцией, не может иметь абсолютного и неограниченного характера. Трудовое законодательство обуславливает трудоустройство определенными требованиями и предусматривает ситуации прекращения трудовых отношений.

41. Установление дополнительных критериев для осуществления профессиональной деятельности, в том числе установление срока исполнения конкретных должностей, необходимо для того, чтобы поддержать конкурентоспособность и привлекать лиц с соответствующими профессиональными способностями в такой важной для всего общества сфере. Установление подобных критериев не исключает возможности этих лиц продолжить трудовую деятельность в других смежных профессиях.

42. Это ограничение оправдано спецификой сферы, где оно применяется, так как сфера образования представляет собой всеобщий интерес, является национальным приоритетом и важным фактором устойчивого развития общества, основанного на познании.

43. В представленном мнении Парламент отмечает, что внедрение реформы в сфере образования привело к изменению облика директора образовательного учреждения, на которого, кроме обеспечения качества обучения, ложится ответственность за менеджмент человеческих ресурсов, исполняя роль работодателя и второстепенного распорядителя бюджетных средств и выполняя новые функции, связанные со стратегическим и бюджетным планированием. Так, в условиях, когда образовательные учреждения становятся юридическими лицами и имеют право распоряжаться человеческими и финансовыми ресурсами, механизм отбора директоров имеет существенное значение.

44. В этих условиях, четкие положения о прекращении по праву действия индивидуальных трудовых договоров директоров образовательных учреждений являются объективно оправданными и целесообразными, и никоим образом дискриминационными.

45. В представленном письменном мнении Правительство утверждает, что оспариваемые положения не нарушают право на труд в своей сущности. Ведь таким образом обеспечивается справедливость при назначении на руководящих должностях в образовательных учреждениях всех уровней и создаются равные условия для всех директоров системы государственного образования.

46. По мнению Правительства, положения ст.153 Кодекса об образовании являются объективными и целесообразными, они преследуют правомерную цель: привлечь квалифицированных и

эффективных менеджеров, способных организовать и провести реформы в системе образования.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

47. Конституционный суд напоминает, что право на труд является многогранным социально-экономическим правом, гарантированным ст.43 Конституции. Согласно ч.(1) данной статьи, каждый имеет право на труд, свободный выбор работы, справедливые и удовлетворительные условия труда, а также право на защиту от безработицы.

48. Право на труд закреплено в качестве принципа и Всеобщей декларацией прав человека (ст.23 п.1).

49. В этом контексте, Конституционный суд обращает внимание на принятые Республикой Молдова обязательства в качестве члена Международной организации труда, в соответствии с которыми государство обязуется провозгласить и проводить национальную политику с целью продвижения полной занятости на рынке труда в условиях свободного выбора работы, для достижения экономического роста и развития, повышения жизненного уровня, удовлетворения потребностей в рабочей силе и решения проблемы безработицы и неполной занятости.

50. Конституционный суд отмечает, что, независимо от способа осуществления права на труд, требования и условия, связанные с правом на труд, предусмотренные законом, не могут не быть приняты во внимание. Как правило, эти условия предопределяют способность лица трудоустроиться в конкретной сфере деятельности и/или на конкретный период времени. Следовательно, право на труд необходимо осуществлять в условиях закона. Несоблюдение положений закона приводит к невозможности осуществлять определенный вид деятельности или занимать определенные должности.

51. Совокупность индивидуальных и коллективных трудовых отношений, контроль за применением норм в области труда, трудовая юрисдикция, а также иные условия, непосредственно связанные с трудовыми отношениями, регулируются Трудовым кодексом и другими законами, которые конкретизируют конституционные положения.

52. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 6 Трудового кодекса, свобода труда гарантирована Конституцией Республики Молдова, и каждый свободен в выборе места работы, профессии, рода

занятий или деятельности. Никто не может быть обязан работать или не работать на протяжении всей своей жизни на определенном рабочем месте или по определенной профессии, какими бы они ни были.

53. Конституционный суд подчеркивает, что свобода труда не может носить абсолютный и неограниченный характер. Трудовое законодательство предусматривает определенные условия для трудоустройства, равно как и основания для прекращения трудовых отношений.

54. В этом смысле, Конституционный суд приводит положения ст.54 ч.(3) Конституции, которые допускают ограничение конституционных прав, провозглашенных в ст.43.

55. В Постановлении №32 от 10 ноября 1997 года Конституционный суд подчеркнул следующее:

«Принцип единства и дифференциации, характеризующий законодательство о труде, предполагает разделение правовых норм в области трудового права на общие и специальные нормы. Специальные нормы, не противореча общим нормам, предусматривают и конкретизируют специфический характер труда и отличительные черты трудовых договоров, рассчитанных на различные категории работников [...]»

56. Конституционный суд отмечает, что ст.5 п.ј) Трудового кодекса предусматривает в качестве основного принципа регулирования трудовых отношений «сочетание государственного и договорного регулирования трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений.»

57. В Главе V Трудового кодекса содержатся общие нормы, предусматривающие порядок прекращения индивидуального трудового договора. Так, согласно ст.81 Трудового кодекса, индивидуальный трудовой договор может быть прекращен по обстоятельствам, не зависящим от воли сторон, а также по инициативе одной из сторон (отставка или увольнение).

58. Конституционный суд обращает внимание на применение принципа обязательной силы договора, в том числе в сфере труда.

59. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что в качестве исключения указанный принцип допускает некоторые ограничения. Отступлением от принципа обязательной силы договора являются те ситуации, при которых юридический акт не влечет за собой последствия, предусмотренные сторонами при заключении, а меняются независимо от воли сторон или одной стороны.

60. Одним из ограничений договорных последствий является установление законом срока договора, меньшего, чем тот, который был предусмотрен изначально, если закон четко определяет, что этот срок применяется и к действующим договорам. Одностороннее

изменение условий договора может иметь место только в исключительных случаях, продиктованных национальными интересами или, в зависимости от случая, местными интересами.

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

61. Конституционный суд отмечает, что трудовые отношения в сфере образования определяются и регулируются Кодексом об образовании и Трудовым кодексом, которые содержат первичные, общеобязательные нормы, обуславливают трудоустройство определенными требованиями и предусматривают случаи, когда прекращаются трудовые отношения.

62. В Постановлении №5 от 23 апреля 2013 года Конституционный суд установил:

«Свобода усмотрения государства в регулировании сферы и процесса образования является выше, чем в других областях и, учитывая значимость образования в развитии общества, оно может быть реализовано различными средствами.»

63. Конституционный суд отмечает, что согласно оспариваемым положениям по истечении четырех месяцев после вступления в силу Кодекса об образовании прекращается по праву действие индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений (кроме учреждений высшего образования), со дня назначения которых прошло более пяти лет.

64. Конституционный суд подчеркивает, что ст.153 Кодекса об образовании, которая определяет случаи прекращения индивидуальных трудовых договоров в сфере образования, включена в «Заключительные и переходные положения» Кодекса об образовании, которые касаются внедрения нормативного акта.

65. Таким образом, оспариваемые положения в качестве исключения предусматривают определенные условия, которые ввиду специфики субъектов и сферы регулирования отступают от общих принципов, применяемых в случае индивидуальных трудовых договоров.

66. Конституционный суд отмечает, что ст.50 ч.(5) Кодекса об образовании в качестве общей нормы предусматривает, что замещение должностей директора и заместителя директора осуществляется по конкурсу на основе критериев профессиональной и управленческой компетентности. Согласно части (6) данной статьи, директор и заместитель директора публичного общеобразовательного учреждения назначаются на должность на пятилетний срок. По истечении

указанного срока индивидуальный трудовой договор руководителя прекращается по праву, а должность объявляется вакантной.

67. Конституционный суд обращает внимание на то, что заключение индивидуального трудового договора в сфере образования на определенный срок не является новшеством для законодательства Республики Молдова. Предпосылки прослеживаются в нормативных актах, предшествовавших Кодексу об образовании и определявших государственную политику в сфере образования, предусматривая положения об организации и функционировании системы образования, а именно Закон об образовании №547 от 21 июля 1995 года, с последующими изменениями и дополнениями. Так, Законом №1208-XIV от 28 июля 2000 года и Законом №67 от 23 апреля 2010 года в Закон №547 были внесены изменения, предусматривающие условие назначения на конкурсной основе руководителей образовательных учреждений с заключением индивидуального трудового договора на определенный срок. Согласно изменениям, внесенным в 2000 году, индивидуальные трудовые договоры с директорами общеобразовательных государственных учреждений заключались сроком на 4 года в результате конкурса. Последующие изменения, внесенные Законом №67 от 23 апреля 2010 года, предусматривали заключение договора на 5 лет.

68. Конституционный суд отмечает, что продолжительность индивидуального трудового договора с директорами общеобразовательных государственных учреждений получила в национальном законодательстве постепенное развитие, продиктованное необходимостью учитывать произошедшие в сфере образования перемены.

69. В этом контексте, Конституционный суд обращает внимание на то, что оспариваемые положения тесно связаны с законными требованиями и условиями, характерными для данной сферы регулирования, которые не могут быть игнорированы. Они обычно служат в качестве направляющей для способности лица получить статуса работника в определенной сфере и/или на определенный промежуток времени.

70. Как отмечалось выше, Конституция гарантирует как **право на труд**, так и **свободный выбор работы**. Закрепляя данное право, государство предоставляет каждому возможность свободно выбирать профессию и, безусловно, место работы. Такой выбор зависит от определенных способностей, экономических потребностей и, бесспорно, от воли заинтересованных лиц.

71. Так, право на труд включает свободу лица выбирать место работы, однако любая деятельность предполагает соблюдение

определенных условий, установленных законодателем в зависимости от характера работы. Это относится и к педагогической деятельности.

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

73. В этом смысле, в Постановлении №5 от 23 апреля 2013 года Конституционный суд подчеркнул, что:

«57. [...] для осуществления любой профессии необходимы определенные профессиональные качества. Новые требования, существующие на рынке труда, заставляют уделять особое внимание человеческому фактору, в целях обеспечения ему возможности всецело и в высшей степени реализовать себя.

58. Установление некоторых критериев для осуществления определенных видов деятельности не может быть расценено *a priori* как нарушение конституционного права на труд или как дискриминация в сравнении с осуществлением других видов деятельности. Подобное ограничение может быть необходимым, когда предопределено спецификой профессии, которая, ввиду повышенных требований к физическим или психическим качествам лица, не может быть осуществлена лицами в возрасте, или когда оно является мерой по оптимизации использования рабочей силы на определенных участках деятельности.»

74. Аргументы авторов обращения о том, что оспариваемыми положениями подвергаются дискриминации директора некоторых государственных образовательных учреждений, у которых истек индивидуальный трудовой договор, Конституционный суд считает неприемлемыми по нижеследующим мотивам.

75. Конституционный суд напоминает, что согласно ст.16 Конституции все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.

76. В своих предыдущих постановлениях Конституционный суд неоднократно отмечал, что различия в обращении не влекут за собой автоматически нарушение ст.16 Конституции. Для того, чтобы признать существование нарушения, необходимо, чтобы лица, находящиеся в аналогичном или сопоставимом положении, подвергались различному и дискриминационному обращению.

77. Конституционный суд отмечает, что государство располагает определенной свободой усмотрения, чтобы оправдать различное обращение в аналогичных ситуациях. Применение свободы усмотрения варьирует в зависимости от обстоятельств и случая.

Различия в обращении являются дискриминационными, если не имеют под собой объективные и разумные основания, то есть не преследуют правомерную цель, или отсутствует разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью.

78. Конституционный суд отмечает, что Международная организация труда во многих своих актах, касающихся занятости, подчеркнула, что **различия или предпочтения, основанные на особых требованиях или условиях в связи с осуществлением определенных видов деятельности, не являются дискриминацией.**

79. Так, Конвенция Международной организации труда о дискриминации в области труда и занятий №111 от 25 июня 1958 года в ст.1 п.2 предусматривает:

«Всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией.»

80. Также, согласно ст.7 ч.(5) Закона №121 от 25 мая 2012 года об обеспечении равенства:

«(5) Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение в отношении определенного места работы не является дискриминацией в случае, когда специфический характер деятельности или условий, в которых данная деятельность реализуется, диктует существенные и определяющие профессиональные требования, при условии, что цель должна быть законной, а требования – пропорциональными.»

81. Конституционный суд подчеркивает, что право на труд, выбор профессии, рода занятий или деятельности, а также места работы, предполагает возможность каждого выбирать профессию или род занятий, которые ему правятся, в определенных условиях, установленных законодателем, и не предусматривает обязанность государства гарантировать допуск ко всем профессиям. **Другими словами, выбор профессии является свободным, если выполняются условия, необходимые для ее осуществления.**

82. В этом смысле, установление определенных условий для осуществления преподавательской деятельности является законным, они применяются ко всем лицам, находящимся в одинаковом положении, без дискриминации, поэтому утверждение, что критикуемая норма закона нарушает конституционный принцип свободного выбора профессии или места работы, или право на труд является неверным.

83. В этом контексте, Конституционный суд приводит соображения, изложенные в Постановлении №6 от 22 марта 2011 года:

«[...] свободный выбор работы не означает, что лицо может выбирать любую профессию или должность, независимо от своей профессиональной подготовки, моральных и физических качеств. Выбор места работы, профессии, должности

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ ОБРАЗОВАНИИ

предполагает наличие определенной квалификации и соответствующих способностей.

[...] Регулирование законом осуществления важных с точки зрения общественных интересов должностей, в том числе, установление определенных условий и ограничений, является естественным и необходимым.»

84. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что прекращение индивидуальных трудовых договоров директоров публичных образовательных учреждений не исключает их права участвовать в конкурсе по замещению этой должности, *без дискриминации*.

85. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ст.153 Кодекса об образовании носят переходный характер, имеют ограниченное действие во времени, направлены на прояснение ситуации директоров, занимающих эту должность на день их вступления в силу, и призваны обеспечить их реализацию.

86. В противном случае, замена директоров публичных образовательных учреждений до достижения ими пенсионного возраста стала бы невозможной, что может свести на нет усилия государства по реформированию системы образования в соответствии с требованиями времени и проведению реформ в установленный срок.

87. Конституционный суд отмечает, что поскольку новый закон воспроизводит механизм реализации норм старого закона, касающихся срока действия индивидуального трудового договора, ссылка на нарушение принципа необратимости закона является ошибочной. Ссылка на *нарушение данного принципа верховенства права* допустима только в тех случаях, когда положения нового закона отличаются от положений старого закона, и не допустима, когда они являются идентичными/аналогичными.

88. Таким образом, прекращение по праву действия индивидуальных трудовых договоров с директорами образовательных учреждений по прошествии пяти лет со дня их заключения не нарушает вышеуказанные принципы, в связи с чем оспариваемые положения полностью соответствуют ст.1 ч.(3), ст.16, ст.43 и ст.54 Конституции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 46 Конституции

89. По мнению авторов обращения, положения Трудового кодекса подвергаемые конституционному контролю, нарушают ст.46 ч.(1) Конституции, согласно которой:

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

[...]»

1. Аргументы авторов обращения

90. Авторы обращения ссылаются на то, что ст.153 Кодекса об образовании вступает в противоречие с положениями ст.46 ч.(1) Конституции.

2. Аргументы властей

91. Относительно предполагаемого нарушения ст.46 ч.(1) Конституции, Парламент утверждает, что доход в форме заработной платы, на который могли надеяться директора публичных образовательных учреждений, если бы не было увольнения в связи с прекращением по праву индивидуального трудового договора, не входит в сферу применения права собственности. Право собственности, связанное с заработной платой работника, относится только к действительным, ликвидным и подлежащим истребованию суммам.

3. Оценка Конституционного суда

92. Для прояснения соответствия оспариваемых положений установленным в ст.46 Конституции гарантиям права собственности, Конституционный суд будет исходить также из ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции и соответствующей практики ЕСПЧ.

93. Статья 1 Протокола №1 к Европейской конвенции предусматривает, что 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.

94. Согласно юриспруденции ЕСПЧ, ст.1 Протокола №1 к Конвенции не гарантирует право на приобретение имущества (см. *Koreksy против Словакии*, № 44912/98, постановление от 28 сентября 2004 года, § 35).

95. ЕСПЧ установил, что «имущество» может быть либо «существующим имуществом», либо активом, в том числе иском, в отношении которого заявитель может иметь «законно обоснованные ожидания» в приобретении права собственности. *Per a contrario*, признание права собственности, которое не может быть эффективно реализовано, не может считаться «имуществом», по смыслу ст.1 Протокола № 1 (см. дело *Koreksy против Словакии*). Будущие доходы не могут считаться «имуществом», кроме случаев, когда это право уже было добыто и существует уверенность в том, что выплаты будут

производиться (*Koivusaari и другие против Финляндии*, № 20690/06, решение от 23 февраля 2010 года).

96. Понятие «законно обоснованные ожидания» следует соотносить с конкретными основаниями, какими являются норма закона или судебное решение. Такой надежды не может возникнуть в случае существования спора о том, что касается толкования и правильного применения государством внутреннего права (см. *Korešky против Словакии*).

97. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.128 ч.(1) Трудового кодекса заработка плата является вознаграждением или заработком в денежном выражении, выплачиваемым работодателем на основании индивидуального трудового договора за выполненную или подлежащую выполнению работу.

98. Конституционный суд напоминает, что по своей сути понятие «заработка плата», в придаваемом ЕСПЧ значении, является «имуществом», а права, связанные с заработной платой, входят в сферу защиты права собственности, гарантированного ст.1 Протокола № 1 к Конвенции.

99. Таким образом, лицо может претендовать только на свои «заработанные» права и **только за реальный период, когда выполнял определенную работу. Прекращение трудовых отношений влечет за собой прекращение прав, связанных с заработной платой.**

100. В Постановлении Большой палаты от 19 апреля 2007 года по делу *Vilho Eskelinен против Финляндии* ЕСПЧ установил: «Конвенция не предоставляет право на то, чтобы продолжать получать заработную плату в определенном размере (...) Долговое обязательство может носить имущественный характер, по смыслу ст.1 Протокола №1, если имеет достаточную основу во внутреннем праве, например, если подтверждается устоявшейся судебной практикой».

101. В контексте изложенного, ЕСПЧ делает существенное различие между правом продолжать получать заработную плату в будущем и правом реально получать заработную плату за проработанный период.

102. Конституционный суд отмечает, что субъекты оспариваемых положений не имеют «законно обоснованных ожиданий», связанных с получением в будущем заработной платы, в связи с чем конституционные нормы, которые гарантируют право собственности, не применимы к положениям ст.153 Кодекса об образовании.

103. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что положения ст.46 Конституции не применимы к оспариваемым положениям.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 153 КОДЕКСА ОБ
ОБРАЗОВАНИИ

На основании изложенного, руководствуясь положениями ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЕНИЕ:

1. Считать *необоснованным* обращение группы депутатов парламентской фракции Партии социалистов Республики Молдова о контроле конституционности некоторых положений Кодекса об образовании.
2. Признать *конституционной* статью 153 Кодекса Республики Молдова об образовании №152 от 17 июля 2014 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,
ПКС № 8 от 11 мая 2015 года
Дело № 7a/2015*