



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 10 мая 2007 года

по делу № 2006-29-0103

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Юрис Елагинс, Улдис Кинис и Викторс Скудра,

при секретаре судебного заседания Арнисе Жугансе,

при участии заявителя конституционной жалобы Петериса Шкелтиньша и его полномочного представителя присяжного адвоката Эвии Хмелевской,

представителя институции, издавшей оспариваемый акт, – Сазьма – руководителя Юридического бюро Сазьма Гунара Кусиньша,

представителя институции, издавшей оспариваемый акт, – Кабинета министров – консультанта Отдела политики государственного управления Департамента координации политики Государственной канцелярии Инги Бите-Персевой и заместителя руководителя Департамента координации политики Государственной канцелярии Рудиты Освалде,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пунктов 1 и 3 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 19.² закона О Конституционном суде,

10 апреля 2007 года в Риге на открытом судебном заседании рассмотрел дело

“О соответствии пункта 5 правил перехода закона О государственной гражданской службе и правил № 79 Кабинета министров от 20 февраля 2001 года “О сроках и порядке применения обязательного требования – наличие высшего образования –, предъявляемого чиновникам” статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики”.

К о н с т а т и р у ю щ а я ч а с т ь

1. Государственная гражданская служба Латвийской Республики была восстановлена по закону “О государственной гражданской службе” (далее – 1994 года закона о гражданской службе), который был принят Саэймом Латвийской Республики (далее – Саэйма) 21 апреля 1994 года. Закон вступил в силу 3 мая 1994 года.

Пункт 2 части первой статьи 6 указанного закона определял, что “на должность чиновника могут претендовать лица: [...] которые имеют хотя бы общее среднее образование”. В свою очередь, часть вторая статьи 10 предусматривала, что “чиновники (кандидаты в чиновники) во время службы сдают квалификационные экзамены в Школе государственной администрации, чтобы овладеть квалификационной категорией чиновника государственной гражданской службы”.

2. 2 сентября 2000 года Саэйма принял закон О государственной гражданской службе, который вступил в силу с 1 января 2001 года. С вступлением в силу указанного закона утратил силу закон “О государственной гражданской службе”.

2.1. Часть первая статьи 3 закона О государственной гражданской службе предусматривает, что “чиновником является лицо, которое непосредственно в учреждении государственного управления [...] формирует политику или стратегию развития отрасли, координирует деятельность отрасли, распределяет или контролирует финансовые ресурсы, разрабатывает нормативные акты или контролирует их соблюдение, подготавливает или издает административные акты, подготавливает или принимает другие решения, связанные с правами индивида”.

2.2. Статья 7 закона О государственной гражданской службе устанавливает обязательные требования, предъявляемые к претендентам на должность чиновника. В соответствии с пунктом 3 указанной статьи “на должность чиновника может претендовать лицо: [...] которое имеет высшее образование”, а часть первая статьи 9 предусматривает, что соответствие претендента вакантной должности чиновника оценивает комиссия по оценке претендентов и чиновников. В свою очередь, в соответствии с частью пятой статьи 11 претендентам, которые впервые назначаются на должность чиновника, предоставляется испытательный срок на шесть месяцев.

2.3. Подпункт “е” пункта 1 статьи 41 закона О государственной гражданской службе предусматривает, что отношения государственной

гражданской службы прекращаются в связи с несоответствием чиновника обязательным требованиям.

2.4. Пункт 5 правил перехода закона О государственной гражданской службе определяет: “Пункт 3 статьи 7 настоящего закона распространяется и на чиновников и кандидатов в чиновники, которые на день вступления настоящего закона и согласно настоящему закону занимает должность чиновника в учреждении государственного управления, указанного в части первой статьи 3 настоящего закона. Кабинет министров определяет сроки и порядок применения пункта 3 статьи 7 в отношении указанных лиц” (далее – Пункт 5 правил перехода).

3. 29 марта 2001 года Комиссия Сазыма по народнохозяйственной, аграрной, экологической и региональной политике внесла в Сазыма законопроект “Об изменениях в законе О государственной гражданской службе” (см.: материалы дела, том 3, с.с. 59-60), который предусматривал дополнить правила перехода закона О государственной гражданской службе пунктом 7 в следующей редакции: “До 1 января 2010 года должность чиновника Государственной службы леса может занимать также лицо, который имеет соответствующее должностным требованиям профессиональное среднее образование.” В тот же день указанный законопроект был принят в срочном порядке.

4. Согласно Пункту 5 правил перехода Кабинет министров 20 февраля 2001 года издал правила № 79 “О сроках и порядке применения обязательного требования– наличие высшего образования–, предъявляемого чиновникам” (далее – Правила № 79). Правила вступили в силу с 9 марта 2001 года.

После вступления закона “Об изменениях в законе О государственной гражданской службе” в силу в Правила № 79 были внесены соответствующие дополнения (см.: *правила № 424 Кабинета министров от 2 октября 2001 года “Об изменениях в правилах № 79 Кабинета министров от 20 февраля 2001 года “О сроках и порядке применения обязательного требования—наличие высшего образования—, предъявляемого чиновникам”*”).

Во время рассмотрения дела Правила № 79 имеют силу в следующей редакции:

“1. Настоящие правила определяют сроки и порядок применения установленного пунктом 3 статьи 7 закона О государственной гражданской службе и предъявляемого к претенденту на должность чиновника обязательного требования – наличие высшего образования (далее – обязательное требование) – в отношении лица, которое на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу и согласно закону О государственной гражданской службе занимает должность чиновника и не имеет высшего образования (далее – чиновник).

2. К чиновникам Министерства, Секретариата министра по особым поручениям и Государственной канцелярии обязательное требование применяется с 1 августа 2004 года.

3. К чиновникам учреждений государственного управления, подчиненных или поднадзорных Министерством или министру по особым поручениям, обязательное требование применяется с 1 августа 2005 года. К чиновникам Государственной службы леса, которые имеют соответствующее должностным требованиям профессиональное среднее образование, обязательное требование применяется со 2 января 2010 года.

4. Чиновник Министерства, Секретариата министра по особым поручениям и Государственной канцелярии, который на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу не приступил к учебе в высшем учебном заведении, до 1 октября 2001 года поступает в высшее учебное заведение и предъявляет руководителю учреждения государственного управления выданную высшим учебным заведением справку о поступлении на учебу.

5. Чиновник учреждений государственного управления, подчиненных или поднадзорных Министерством или министру по особым поручениям, который на день вступления закона О

государственной гражданской службе в силу не приступил к учебе в высшем учебном заведении, до 1 октября 2002 года поступает в высшее учебное заведение и предъявляет руководителю учреждения государственного управления выданную высшим учебным заведением справку о поступлении на учебу.

6. Чиновник, который поступил на учебу в высшее учебное заведение, ежегодно до 15 октября предъявляет руководителю учреждения государственного управления выданную высшим учебным заведением справку об учебе.

7. Чиновника, который в сроки, указанные в пунктах 4, 5 или 6 настоящих правил, не предъявил справку, освобождают с должности чиновника в связи с несоответствием обязательным требованиям.

8. Если чиновнику Министерства, Секретариата министра по особым поручениям и Государственной канцелярии на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу до достижения установленного государством пенсионного возраста осталось пять лет или меньше, то ему разрешается занимать должность чиновника и без высшего образования.

9. Если чиновнику учреждений государственного управления, подчиненных или поднадзорных Министерством или министру по особым поручениям, которому на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу и до достижения установленного государством пенсионного возраста осталось шесть лет или меньше, то ему разрешается занимать должность чиновника и без высшего образования.

10. Пункты 5, 6, 7 и 9 настоящих правил не применяются в отношении чиновника Государственной службы леса, который имеет соответствующее должностным требованиям профессиональное среднее образование.”

5. 15 июня 2006 года Саэйма принял закон О прохождении службы должностными лицами со специальными служебными званиями учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения, вступивший в силу с 1 октября 2006 года. Часть вторая статьи 9 указанного закона определяет:

“(2) Лицу, чтобы быть принятым на службу, необходимо следующее образование:

1) при назначении рядового, капрала, сержанта, старшего сержанта или заместителя офицера на должность, соответствующую специальному служебному званию, – как минимум среднее образование;

2) при назначении лейтенанта, старшего лейтенанта или капитана на должность, соответствующую специальному служебному званию, – как минимум профессиональное высшее образование первого уровня;

3) при назначении майора, полковника-лейтенанта, полковника или генерала на должность, соответствующую специальному служебному званию, – академическое профессиональное высшее образование второго уровня.”

В свою очередь, пункт 8 правил перехода указанного закона предусматривает: “До 1 июля 2016 года место должностного лица может занимать также лицо, которое не имеет соответствующего должностным требованиям высшего образования.”

6. Заявитель конституционной жалобы Петерис Шкелтиньш (далее – Заявитель) оспаривает пункт 3 статьи 7, подпункт “е” пункт 1 статьи 41 и пункт 5 правил перехода закона О государственной гражданской службе, а также Правила № 79 на соответствие статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция). Конституционный суд завел дело только о соответствии статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции части требований, а именно, Пункта 5 правил перехода и Правил № 79 (далее также – оспариваемые нормы).

6.1. Заявитель в 1975 году поступил на работу в качестве участкового рыбинспектора Даугавской инспекции тогдашнего управления “Балтрыбвод”. При том, что в дальнейшем были изменены названия должности, Заявитель считает, что работа по существу была одной и той же.

В феврале 1995 года Управление государственной гражданской службы признало, что Заявитель прошел аттестацию на государственного чиновника (см.: решение Управления государственной гражданской службы от 21 февраля 1995 года за № 1114, материалы дела, том 1, с. 27) и был назначен на должность государственного инспектора Огрского района Комитета по охране среды (материалы дела, том 1, с. 38). В мае 2001 года Заявителю был присвоен статус чиновника (см.: решение Управления государственной гражданской службы от 16 мая 2001 года за № 1601, материалы дела, том 1, с. 28). В июле 2005 года он получил должность старшего инспектора Рижского сектора контроля внутренних вод Контрольного отдела Управления моря и внутренних вод Государственной службы среды.

Так как у Заявителя имеется только среднее образование, то по распоряжению указанного управления от 11 августа 2005 года за № 200-р он был уволен с государственной гражданской службы в связи с несоответствием обязательному требованию – наличие высшего образования (далее – обязательное требование).

6.2. Заявитель утверждает, что инспектор рыбоохраны, – так называлась его профессия, работа, которую он знал и мог качественно выполнять. Об этом свидетельствуют полученные грамоты, благодарности и награждения. Нарушения в работе не были констатированы.

6.3. В конституционной жалобе высказывается мнение, что оспариваемые нормы противоречат принципам правового государства. Заявитель подчеркивает, что принцип правового доверия означает надежную уверенность в том, что после 30 честно и на высоком профессиональном уровне отработанных лет государство даст возможность продолжать работу до пенсии. Он утверждает, что парочка лет переходного периода “не могут спасти принцип правового доверия, если он нарушен” (см.: материалы дела, том 1, с. 7).

Заявитель одновременно подчеркивает, что ему не была обеспечена возможность бесплатного получения высшего образования.

6.4. Заявитель высказывает мнение, что оспариваемые нормы противоречат статьям 101 и 106 Конституции. А именно, что в отношении Заявителя необоснованно ограничивается право выбора занятий и несения государственной службы в соответствии с его способностями и квалификацией как инспектора рыбоохраны.

Заявитель считает, что установленное в отношении него ограничение основных права не соответствует статье 116 Конституции ввиду отсутствия легитимной цели, предусмотренной указанной статьей.

Ошибочным является также утверждение Управление государственной гражданской службы о том, что увольнение Заявителя с государственной гражданской службы соответствует принципу пропорциональности. Общество от этого выгоды не получает, поскольку по его профессии имеется много вакансий, в свою очередь, число нарушителей (браконьеров) растет. Качественные показатели вновь принятого инспектора (число раскрытых нарушений, количество изъятых орудий браконьерского лова и конфискованной рыбы) значительно хуже в сравнении с показателями работы уволенного инспектора.

6.5. В конституционной жалобе высказывается мнение, что оспариваемые нормы противоречат статье 91 Конституции. Заявитель указывает, что в статье 91 Конституции не дается разъяснение термина “дискриминация”. В свою очередь, в статье 14 Европейской конвенции О правах человека и защите основных свобод определяется, что права и свободы человека реализуются без какой-либо дискриминации– независимо от пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных взглядов, национального или социального происхождения, принадлежности к какому-либо национальному меньшинству, имущественного положения, слоя или иного положения.

Заявитель указывает, что он уволен с государственной гражданской службы только по формально-образовательному признаку, без учета фактических знаний и показателей работы, тем самым дискриминировав его “по формально-образовательному критерию”.

Заявитель подчеркивает, что инспектор рыбоохраны при выполнении свои обязанностей находится в одинаковых условиях с полицейскими, причем функции полицейских при раскрытии и предотвращении преступлений гораздо сложнее, чем функции инспектора рыбоохраны, однако законом не предусматривается, что полицейским в настоящее время необходимо иметь высшее образование.

Одновременно в конституционной жалобе имеется указание и на то, что Заявитель подвергается дискриминации по профилю образования, поскольку должность чиновника Государственной службы леса “лицо со средним образованием” может занимать до 2010 года.

6.6. На судебном заседании Заявитель пояснил, что подготовка к аттестации требовала от него дополнительных усилий и стресса. Причем многие его коллеги аттестацию не прошли. Он считает, что

квалификацию чиновника он доказал уже тем, что прошел аттестацию, и имел право полагаться на то, что его статус не будет больше меняться, что он будет работать по своей профессии и добросовестно выполнять свои основные обязанности.

Не исключая того, что высшее образование помогает в работе, Заявитель все же подчеркивает, что исполнение обязанностей инспектора рыбоохраны “уже по своей сути требует смелости, умения ориентироваться в специальных областях профессии” (*материалы дела, том 5, с. 32*). Работа инспектора рыбоохраны сопряжена с повышенной нервной нагрузкой, поскольку нередко приходится вступать в неприятные и опасные ситуации. На протяжении долгих лет работы здоровье Заявителя ухудшилось. Характер работы и состояние здоровья, прежде всего проблемы со зрением, вызвали сложности и с учебой.

Заявитель считает, что во время рассмотрения дела он работает охранником, работа не связана с профессией инспектора рыбоохраны, физически и морально легче, однако плохо оплачивается. Пенсионного возраст он достигнет в 2015 году.

6.7. Представитель Заявителя на судебном заседании подчеркнула, что получение статуса чиновника вызвало у Заявителя право положиться на то, что указанный статус не будет больше меняться, что он будет работать по своей профессии и добросовестно выполнять свои основные обязанности. Она отметила, что Заявитель является одним из старейших инспекторов рыбоохраны.

Она выразила мнение, что указанную в Пункте 5 правил перехода группу лиц, то есть тех, кто уже многие годы состоит на гражданской службе, нельзя приравнивать к той группе лиц, которые в статусе

чиновника недавно поступили на гражданскую службу. К указанным группам лиц нельзя подходить с одинаковыми требованиями.

Представитель Заявителя отметила, что у законодателя имелась возможность избрать щадящие средства для достижения поставленной цели, не распространяя связанные с образованием ограничения на лицо, которое уже 30 лет добросовестно проработало по своей профессии.

7. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Сазйма – в ответном письме просит признать заявление необоснованным, а Пункт 5 правил перехода – соответствующим статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции.

Сазйма подчеркивает, что Пункт 5 правил перехода никоим образом не может противоречить статьям 91 и 106 Конституции, поскольку не лишает Заявителя свободного выбора занятий и рабочего места в соответствии со своими способностями и квалификацией. Пункт 5 правил перехода сам по себе различного отношения не предусматривает, а делегирует Кабинету министров право установить детальное регулирование. В связи с этим в ответном письме Пункт 5 правил перехода оценивается на соответствие только статье 101 Конституции (не нарушено ли право на несение государственной службы в предусмотренном законом порядке), а также статье 1 Конституции (предусмотрен ли щадящий переход в нормативных актах при введении новых требований).

Сазйма указывает, что Пункт 5 правил перехода имеет двойное значение. Во-первых, указанная норма, предусматривая, что требование о высшем образовании ко всем лицам (включая и тех, кто на день вступления закона в силу были чиновниками и не имели высшего образования) применимо со дня вступления закона О государственной гражданской службе. Во-вторых, для облегчения претворения в жизнь

указанного условия, Кабинету министров вменяется в обязанность установить сроки и порядок применения указанного требования.

Со ссылкой на решение Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106, Саэйма подчеркивает: чтобы соблюсти статью 1 Конституции при вступлении закона О государственной гражданской службе было необходимо установить щадящий переход в отношении тех лиц, которые занимали должности чиновников и не имели высшего образования. Такой щадящий переход вводится Пунктом 5 правил перехода.

В свою очередь, чтобы разобраться в том, применимо ли требование о высшем образовании со дня вступления закона О государственной гражданской службе, в ответном письме статьи 1 и 101 Конституции анализируются в совокупности.

Со ссылкой на решение Конституционного суда от 30 апреля 2000 года по делу № 2000-03-01, Саэйма подчеркивает, что в статье 101 Конституции содержится условие “в предусмотренном законом порядке”. То есть статья 101 Конституции не возводит право на несение государственной службы в абсолют, а указывает на то, что указанное право реализуется в предусмотренном законом порядке.

В ответном письме высказывается мнение, что право на несение государственной службы в отношении тех лиц, которые по Закону 1994 года о гражданской службе занимали должности чиновников и не имели высшего образования, ограничено таким образом, что указанным лицам для сохранения прежних прав (должности чиновника) надо было получить высшее образование.

Саэйма считает, что ограничение основных прав, установленное оспариваемыми нормами, полностью соответствует принципу соразмерности, поскольку установлено в интересах общества, выгода

общества от данного ограничения ощутимо больше ограничения права каждого лица, причем для введения ограничения Кабинет министров установил постепенный и эластичный порядок и сроки применения.

В ответном письме высказывается мнение, что оспариваемые нормы ни в коей мере не требуют от лица несоразмерных усилий на протяжении длительного времени, поскольку в соответствии с законом О профессиональном образовании первый уровень профессионального образования также признается высшим образованием и получить его можно в течение двух лет.

На судебном заседании представитель Сазйма поддержал точку зрения, что Пункт 5 правил перехода соответствуют статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции. Он подчеркнул, что Пункт 5 правил перехода не может противоречить статье 91 Конституции, поскольку переходное правило само по себе “не содержит указания на какие-то две группы” (*см.: материалы дела, том 5, с. 39*). Указанный пункт не может противоречить и статье 106 Конституции, по которой основное право устанавливается только в соответствии с соответствующей квалификацией лица.

Он признал, что в конкретном случае Пункт 5 правил перехода подлежал бы оценке на соответствие статьям 101 и 1 Конституции, причем “в известной мере с оглядкой и на статью 101 в увязке со статьей 106” (*см.: материалы дела, том 5, с. 40*).

Представитель Сазйма подчеркнул, что в демократическом и правовом государстве при внесении изменений в нормативные акты их автор имеет обязанность взвесить и предусмотреть шадящий переход на новое регулирование. Необходимо определить разумные сроки для выполнения новых требований. Действия законодателя были бы неправильными, если требования вводились бы немедленно.

Представитель Сазыма подчеркнул, что статья 101 Конституции не возводит право на несение государственной службы в абсолют, а указывает на то, что указанное право реализуется в предусмотренном законом порядке. Он отметил, что в отношении предусмотренного статьей 101 Конституции можно устанавливать ограничения, при этом нельзя устанавливать такие ограничения, которые являются неразумными. В свою очередь, допущение, что нельзя устанавливать ограничения, противоречило бы как гарантированным Конституцией основным правам других лиц, так и другим нормам Конституции. Поэтому в виде содержащегося в статье 101 Конституции условия в предусмотренном законом порядке следует специально предусматривать, какой является форма применения указанного права и что такая форма устанавливается законом.

Представитель Сазыма признал, что одной группе лиц было ограничено право на государственную службу – ограничено таким образом, что для сохранения прежних прав на должность чиновника им надо было получить высшее образование.

Он отметил, что в статье 4 закона О профессиональном образовании установлены уровни профессионального образования. Такое деление действовало уже в то время, когда был принят новый закон О государственной гражданской службе. 23 ноября 2000 года Сазыма внес изменения и в закон О высшей школе и установил, что основной задачей колледжа высшей школы является реализация программы профессионального высшего образования первого уровня, которая является частью программы профессионального высшего образования второго уровня, получаемого в высшей школе. Срок освоения образования указанных колледжей составляет от двух до трех лет.

Отвечая на вопрос о том, какой смысл заложен в понятиях “способности и квалификация” статьи 106 Конституции, представитель Саэйма высказал мнение, что в данном случае оценке подлежат две вещи – документ об образовании и опыт, накопленный соответствующим лицом.

Представитель Саэйма указал, что принцип наилучшего управления требует, чтобы в государстве функционировала честная, компетентная и мотивированная гражданская служба. Позволяется ограничивать право на несение государственной службы, чтобы защитить демократическое устройство государства и благосостояние общества. Общество заинтересовано в том, чтобы чиновниками работали такие лица, которые по возможности умели лучше выполнять соответствующие функции и задачи. Целью предъявляемого к претенденту обязательного требования является найти оптимально приемлемого чиновника, а не гарантировать какому-то конкретному лицу право на занятие должности. При этом следует защитить и права других лиц, особенно потому, что чиновники принимают административные акты, могущие затрагивать права других лиц.

Он подчеркнул, что Пункт 5 правил перехода полностью соответствует принципу соразмерности. Предусмотренное им ограничение установлено в интересах общества и выгода общества от данного ограничения ощутимо больше ограничения права каждого конкретного лица.

8. Институтция, издавшая оспариваемый акт, – Кабинет министров – в ответном письме и дополнительной информации подчеркивает, что Правила № 79 изданы на основании Пункт 5 правил перехода. Предъявление предусмотренного Пункт 5 правил перехода обязательного

требования к уже работающим чиновникам общей государственной гражданской службы в отношении частного лица является ограничением, предусмотренным законом и правилами Кабинета министров, изданными на основании закона.

Со ссылкой на решение Конституционного суда от 18 декабря 2003 года по делу № 2003-12-01, Кабинет министров указывает, что предусмотренные статьями 101 и 106 Конституции права не являются абсолютными и форма их применения определяется законом. При этом допускается, что право на несение государственной гражданской службы, в противовес трудовым правоотношениям, регулируется другими правовыми нормами и такое регулирование может отличаться.

Кабинет министров подчеркивает, что целью закона О государственной гражданской службе является определить статус профессиональной, политически нейтральной государственной гражданской службы, которая обеспечивала бы законную, стабильную и открытую деятельность государственного управления. Оспариваемые нормы предусмотрены для формирования профессиональной государственной гражданской службы и для совершенствования ее деятельности, обеспечивая таким образом не только принцип наилучшего управления, но и защищая ценности, предусмотренные статьей 116 Конституции.

Кабинет министров указывает, что у ограничения основных прав Заявителя имеется несколько легитимных целей, предусмотренных статьей 116 Конституции. Одной из указанных целей является защита прав других лиц. Учитывая то, что чиновник государственной гражданской службы реализует государственную власть и имеет право в предусмотренном нормативными актами порядке ограничивать права других лиц, компетенция, образование и интеллигентность чиновника

государственной гражданской службы имеют особое значение, поскольку только образованная, профессиональная и компетентная гражданская служба способна обеспечить защиту прав других лиц на должном уровне.

Кабинет министров высказывает мнение, что, формируя образованную, профессиональную и компетентную гражданскую службу, обеспечить вежливое и отзывчивое отношение к обществу и отдельным его представителям невозможно иначе, как только включив наличие высшего образования в качестве одного из основных требований, при котором лицо могло бы работать на государственной гражданской службе, поскольку государственная гражданская служба одновременно предусматривает и наделение указанного лица государственной властью в соответствии с должностной компетенцией. Инспекторы рыбоохраны также “наделяются государственной властью для осуществления репрессивных функций государственного управления, поэтому на указанной должности особенно важным является соблюдение всех принципов государственного управления” (см.: материалы дела, том 1, с. 81). Таким образом, ограничение прав частного лица является соразмерным и выдвинутую цель невозможно достичь иными, менее ограничительными для прав частного лица средствами.

Кабинет министров подчеркивает, что признанный государством диплом об освоении высшего образования подтверждает, что лицо в аккредитованном или признанном государством образовательном процессе на должном уровне получило системные знания, навыки и опыт общения. В связи с этим у государства при оценке соответствия лица должности и квалификации чиновника имеется законное основание выдвигать требование о наличии высшего образования и принимать его в качестве предварительно признанного государством подтверждения определенного уровня знаний и навыков.

Кабинет министров отмечает, что в соответствии с Конвенцией о дискриминации (в области занятости и профессий) Международной организации труда от 1958 года дискриминацией не считается любое различие, исключение или преимущество в отношении определенной работы, которая основывается на основных требованиях конвенции.

В ответном письме подчеркнуто, что наличие высшего образования является существенным критерием, вызывающим значительное различие между двумя лицами, поэтому различное отношение при таких обстоятельствах является допустимым и даже необходимым.

Со ссылкой на решения Конституционного суда по делам № 2002-12-01 и № 2004-03-01, в ответном письме отмечается, что одним из критериев, по которому проверяется соблюдение принципа правового доверия, является наличие щадящего перехода. Требование, согласно которому чиновнику необходимо всего лишь приступить к учебе в ближайшее время и не нужно немедленно предъявлять документ, подтверждающий наличие высшего образования, соответствует определению щадящего перехода.

На судебном заседании представитель Кабинета министров дополнительно указал, что Правила № 79 различают две разные категории чиновников. К первой категории относятся те, кто работает в министерствах, Секретариате министра по особым поручениям и Государственной категории. Установленный для чиновников указанных учреждений переходный период является коротким. Чиновники второй категории работают в учреждениях, которые находятся в подчинении министерств, Секретариата министра по особым поручениям и Государственной категории. В одном из таких учреждений работал и Заявитель. В отношении указанных лиц установлен длительный переходный период. Отличие между указанными категориями состоит в

оценке именно того, что работа лиц, работающих в министерствах, может быть более ответственной, и в связи с этим требуется скорое применение обязательного требования.

Представитель одновременно указал на третью категорию лиц, а именно, лиц предпенсионного возраста. Кабинет министров, издавая правила, оценил влияние обязательного требования на людей, которые спустя пять или соответственно шесть лет достигнут пенсионного возраста. Учитывая то, что указанные лица могут столкнуться с трудностями при поступлении и учебе в высшем учебном заведении и получении высшего образования, в правилах Кабинета министров предусмотрено, что на них обязательное требование не распространяется.

Представитель Кабинета министров обращает внимание суда на то, что в случае, если оспариваемые нормы в отношении Заявителя будут признаны не соответствующими Конституции, возможно даже с обратной датой, то он окажется в очень привилегированной ситуации по сравнению со всеми другими чиновниками Государственной гражданской службы, поскольку он может стать единственным чиновником без высшего образования. При оценке соразмерности и того, установлен ли щадящий переход, следует учитывать, что “государство сделало все для того, чтобы пойти навстречу людям и обеспечить им возможность для учебы”, а именно, “высших школ много, программ еще больше, есть возможность поступить на учебу и получить учебные кредиты” (*материалы дела, том 5, с. 105*). Закон О Гражданской службе предусматривает возможность частичного возврата платы за учебы, а также возможность брать учебный отпуск.

В качестве причины того, почему для работников системы Министерства внутренних дел, не имеющих соответствующего высшего образования, установлен длительный переходный период, представитель

Кабинета министров указал на возможность указанных лиц получить среднее профессиональное образование непосредственно в своей области, а также на большое количество таких лиц, в силу чего высшие школы не в состоянии всех их принять на учебу.

Представитель Кабинета министров пояснил, что ежегодно чиновники проходят аттестацию и, поскольку оценка неудовлетворительная, чиновнику следует оставить гражданскую службу. Тем не менее, он не считает, что таким образом возможно оценить пригодность таких лиц для государственной гражданской службы, которые были чиновниками во время вступления закона о государственной гражданской службе, но не имели высшего образования.

9. Приглашенное лицо – Управление государственной гражданской службы – указывает, что целью оспариваемых норм является обеспечить существование профессиональной гражданской службы, способной выполнять обязанности качественно, соблюдая присущие демократическому правовому государству правовые принципы, обеспечивая охрану прав и законных интересов лица, а также способной эффективно, законно и качественно обеспечить осуществление функций государственного управления.

Управление государственной гражданской службы считает, что достижение указанной цели не является вопросом нескольких лет или наступления одного отчетного пункта, а именно, юридического факта, а вопросом десятилетий и постоянного улучшения деятельности государственной гражданской службы, а также соответствующего нормативного регулирования, законного контроля деятельности гражданской службы, обеспечения повышения образования и квалификации чиновников, конкурентоспособной оплаты труда и

укрепления престижа государственной гражданской службы. Указанные цели достижимы только в течение длительного срока при комплексном решении проблем развития государственной гражданской службы.

На судебном заседании представитель Управления государственной гражданской службы, руководитель Департамента контроля гражданской службы Инга Юхневича указала, что, обжалуя увольнение со службы, Заявитель вообще “не привел никаких субъективных факторов, в качестве единственного, почему он считает свое увольнение необоснованным, указал на то, что государство вообще не имело права предъявлять или изменять эти самые требования к нему как к человеку, который уже сдал экзамен на кандидата в чиновники и уже долгие годы состоял в чиновниках” (*материалы дела, том 5, с. 84*).

Она отметила, что в соответствии с Законом 1994 года о гражданской службе для занятия соответствующей должности кандидат на должность должен был соответствовать не только установленным законом требованиям, но и сдавать квалификационные экзамены на кандидата в чиновники.

В соответствии с Законом 1994 года о гражданской службе планировалось, что проработав три года или пять лет на должности кандидата в чиновники надо было сдавать экзамен на чиновника и только после сдачи экзамена мог быть присвоен статус чиновника. Причем очень маленький процент кандидатов в чиновники сдали этот экзамен, поскольку был принят новый закон О государственной гражданской службе, не предусматривавший сдачу экзамена. В настоящее время лицам, желающим стать чиновником, сдавать экзамен не нужно, устанавливается только испытательный срок на шесть месяцев.

Она признала, что государству необходимо было учитывать, какое количество лиц и в какой срок способны обеспечить освоение

образования. Период установлен с целью добиться того, чтобы работающие люди имели возможность соответствовать указанному требованию, а “не того, чтобы их уволить, не считаясь с ними” (*материалы дела, том 5, с. 88*).

10. Приглашенное лицо – Управление моря и внутренних дел Государственной службы среды (далее – Водное управление) – указывает, что требование о получении чиновниками высшего образования обеспечивает формирование такой профессиональной и компетентной гражданской службы, что способствует защите интересов общества. Увольнение Заявителя с должности чиновника государственной гражданской службы не улучшило и не ухудшило качество работы управления.

Согласно мнению Водного управления качество работы инспектора и ее оценка зависят от знаний соответствующего чиновника, навыков применения своих знаний на практике, умения сотрудничать и коммуницировать, физической подготовленности, ориентации на развитие и др. факторов. Водное управление не констатировало того, что именно по причине отсутствия высшего образования Заявитель мог бы некачественно выполнять свои обязанности. В любой области наличие высшего образования повышает общий образовательный уровень лица, развивает интеллект и способность брать на себя ответственность. Так как инспекторы в соответствии со статьей 21 закона О защите среды имеют право наложить административный штраф и принимать другие решения, наличие высшего образования является существенным фактором для выполнения должностных обязанностей на высоком профессиональном уровне. Тем не менее, для успешного выполнения должностных обязанностей важным является также наличие опыта практической работы.

Водное управление поясняет, что Заявитель был трудоустроен на суммированный рабочий день, вменявший в обязанность в отдельных случаях работать свыше восьми часов в день.

На судебном заседании представитель Водного управления – директор Юридического департамента Управления моря и внутренних дел Государственной службы среды Лаура Розенберга проинформировала, что Заявитель в Водном управлении занимал должность государственного инспектора среды. В его должностные обязанности входил контроль за соблюдением правил промышленного лова и рыболовства. При выполнении указанных обязанностей он имел право составлять административные протоколы, принимать решения о наказании лиц. Закон О защите среды и Кодекс Латвии об административных правонарушениях наделяют государственного инспектора среды широкими правами на вмешательство в жизнь частных лиц, например, доступа на объекты частной собственности и частные водоемы для проверки порядка рыболовства и лова. Инспектор имеет также право осмотра личных вещей, в случае нарушения закона изымать рыболовные ести и другие орудия лова, выловленную рыбу, принимать решения о применении денежного штрафа, о конфискации. На указанной должности лицо осуществляет репрессивные государственные функции.

Она признала, что работа государственного инспектора среды связана с психологическим стрессом. Тем не менее, возможно совмещать ее с успешной учебой в высшей школе, о чем свидетельствуют следующие данные: в 2003 году образование первого уровня получили 5 инспекторов, в 2005 году – 2 инспектора, в 2006 году – 3 инспектора, в 2007 году высшую школу должны закончить 4 инспектора, которые сегодня успешно обучаются.

Представитель Водного управления указала, что решения о применении административного наказания принимают только и только чиновники. Однако правовые нормы позволяют привлекать так называемых общественных инспекторов, которым дается право составлять протоколы об административных правонарушениях, что является только первым этапом в делопроизводстве об административном правонарушении и в связи с этим не является “настолько тяжким в отношении частного лица” (*материалы дела, том 5, с. 72*). Обычно зарплата общественным инспекторам не выплачивается. Именно поэтому они являются “общественными”. Это люди, которые из чисто собственного энтузиазма желают работать в сфере охраны среды. В отдельных случаях, когда государственному учреждению предоставлены дополнительные средства, на работу принимаются помощники инспекторов. С Заявителем также был заключен такой договор.

Оптимальной формой освоения квалификации инспектора она признала следующую модель: “высшее образование плюс опыт, накопленный в нашей службе. В принципе мы сами обучаем новые кадры, поскольку таких высших школ не имеется” (*материалы дела, том 5, с. 77*). Одновременно она признала, что “полезным является тот опыт, который накоплен на сопоставимых должностях в других государственных учреждениях” (*там же*).

Представитель Водного управления проинформировала, что во время рассмотрения дела в Водном управлении работают два инспектора предпенсионного возраста, которые согласно Правилам № 79 продолжают службу без получения высшего образования. Скоро предстоит оценить, продолжат ли указанные лица работу, поскольку “они имеют возможность сохранить должность” (*см.: материалы дела, том 5, с. 83*).

11. Приглашенное лицо – Школа государственной администрации – утверждает, что к компетенции Школы государственной администрации не относится дефиниция объема знаний и навыков, образующих “какое-либо высшее образование”.

Школы государственной администрации подчеркивает, что школа в соответствии с очередным заказом Государственной канцелярии на учебные программы (курсы) обеспечивает разработку соответствующей учебной программы и учебного процесса. В свою очередь, указанный заказ Государственной канцелярии формируется путем “оценки соответствующих моделей должностной компетенции и констатации того, какие дополнительные способности, знания и навыки было бы необходимо освоить чиновникам, которые уже имеют высшее образование” (*см.: материалы дела, том 4, с. 148*).

На судебном заседании директор Школы государственной администрации Угис Русманис указал, что Школа государственной администрации проводит опросы учебных запросов чиновников и в соответствии с их результатами обеспечивает дополнительное образование чиновников. Образованы примерно сто курсов, длительностью в среднем полтора дня и с шестью разными учебными блоками, – по правовым вопросам, по вопросам Европейского Сообщества, умению руководить, разным психологическим навыкам, этике, вопросам конфликта интересов и др. Школа государственной администрации высшим образованием не обеспечивает.

Он высказал мнение, что ни одна высшая школа не располагает таким всеохватывающим и широким спектром знаний, которые необходимы чиновникам. В Школе государственной администрации имеется единственный учебный блок, предназначенный именно для новых чиновников, поступающих на государственное управление, и

который очень востребован. Вряд ли по причине только указанного интереса можно заключить, что иначе приобретенные знания, наверное, недостаточны.

Часть выводов

12. Заявитель одновременно оспорил в Конституционном суде на соответствие Конституции как Пункт 5 правил перехода, так и изданные согласно указанному пункту Правила № 79. По вопросу о том, распространимо ли вообще обязательное требование на тех лиц, которые уже состоят на должности чиновника, выбор сделал законодатель в Пункте 5 правил перехода. Как обоснованно указано в ответном письме Саэйма, Пункт 5 правил перехода, определяющий момент, с которого обязательное требование применяется к лицам, которые на день вступления закона в силу занимали должность чиновника согласно Закону 1994 года о гражданской службе и не имели высшего образования, можно было сформулировать двояко. Законодатель мог установить, что указанные лица:

1) могут продолжать выполнять свои должностные обязанности без получения высшего образования или также

2) в установленный переходный период получают высшее образование или оставляют службу.

При оценке того, каждая ли из указанных возможностей соответствует Конституции, прежде всего следует оценить их соответствие принципу правового доверия, то есть, соответствие Пункта 5 правил перехода статье 1 Конституции.

12.1. В прецедентах Конституционного суда признано, что из статьи 1 Конституции вытекает целый ряд принципов правового государства, в том числе принцип правового доверия. Конституционный суд указал, что “государственные учреждения в процессе своей деятельности должны быть последовательны в отношении издаваемых ими нормативных актов, соблюдать правовое доверие, возникающее у личности на основе конкретного нормативного акта” *[абзац 3 части выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98)]*.

Конституционный суд сделал заключение, что значение действия принципа правового доверия и в том, является ли полагательство лица на правовую норму законным, обоснованным и разумным, а также в том, является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменчивым, чтобы ему довериться. Причем следует учитывать, что указанный принцип может защищать только такие права, которые уже однажды лицу были предоставлены *(см.: пункт 21 части выводов решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № Nr.2006-04-01)*.

Таким образом, для вывода о том, имеет ли значение принцип правового доверия в конкретном случае, надлежит оценить:

1) какие существенные элементы характеризуют лиц, указанных в Пункте 5 правил перехода, в том числе правовой статус Заявителя;

2) предусматривало ли прежнее регулирование в отношении лиц, указанных в Пункте 5 правил перехода, в том числе Заявителя, наличие дополнительных обязанностей для сохранения прежнего статуса, и выполнял ли Заявитель такие обязанности;

3) существенно ли изменил Пункт 5 правил перехода указанное регулирование.

12.2. В отношениях гражданской службы особое значение имеют отношения между лицом и государством. Во многих Европейских государствах институт чиновничества имеет давние традиции, принципы которых закреплены на конституционном уровне. Так, части четвертая и пятая статьи 33 Основного закона Федеративной Республики Германии предусматривают, что осуществление полномочий, вытекающих из государственной суверенной власти, обычно доверяется лицам, близким к публичной власти, которые состоят в публично-правовых служебных и доверительных отношениях с государством. Право на публичную службу устанавливается с учетом обычных принципов профессионального чиновничества.

Таковыми принципами являются, например, доверие службам, нейтральное (беспартийное) отправление должности, профессиональное образование, поступление на пожизненную службу, право требовать вознаграждение (см.: *решение Германского Федерального конституционного суда по делу № 2 BvR 2/58 [BVerfGE 9, 268, 286]*).

В Латвии такого рода принципы не были закреплены на конституционном уровне, их осуществление происходило на основании Уложения о гражданской службе Латвии. Профессор Карлис Дишлерс отмечает, что “при назначении сотрудника на государственную службу устанавливаются правовые отношения между государством и сотрудником на всю его жизнь: государство требует от сотрудника выкладки всех его трудовых способностей, обеспечивая ему в обмен за это существование за счет публично-правовых алиментов в виде периодических выплат” (*К.Дишлерс. Введение в науку административного права. Общая часть курса административного права. Рига, Латвийский Университет, 1938, с. 147*). Он также подчеркивает, что пункт 11 Уложения о гражданской службе Латвии

содержал указание: ”при назначении на должность преимущество дается тому кандидату, который лучше всего годится на должность по своим трудовым способностям, теоретическому образованию и практической подготовке. При равных условиях преимущество дается сотруднику, который в соответствующем ведомстве или службе уже служит, фактически долго служит” (*там же*, с. 142).

Пункт 2 части первой статьи 6 Закона 1994 года о гражданской службе определял, что “на должность чиновника могут претендовать лица: [...] которые имеют как минимум общее среднее образование”, в свою очередь, часть вторая статьи 10 предусматривала, что “чиновники (кандидаты в чиновники) во время службы сдают квалификационные экзамены в Школе государственной администрации для получения квалификационной категории, приемлемой для чиновника государственной гражданской службы”.

В ходе реформы государственного управления лицо, уже работавшее в государственном учреждении, работу на должности чиновника могло продолжать только в том случае, если прошло аттестацию чиновника. Аттестация проводилась в соответствии с правилами № 102 Кабинета министров от 10 мая 1994 года “О порядке регистрации и аттестации претендентов на должность чиновника государственной гражданской службы”.

Информация Управления государственной гражданской службы свидетельствует о том, что в 1994 и 1995 годах началось формирование профессионального чиновничества с проведением на начальном этапе аттестации кандидатов в чиновники. В 1994 году квалификационные экзамены кандидатов в чиновники сдали 7824 претендентов, не сдали 241 претендент, в 1995 году – соответственно 6246 и 250 претендентов (*см.*: www.vcp.gov.lv/21/).

21 февраля 1995 года Управление государственной гражданской службы, учитывая рекомендации Аттестационной комиссии претендентов на должность чиновников государственной гражданской службы по аттестации Заявителя, признало аттестацию Заявителя принятой, указав, что решение является основанием для назначения Заявителя на должность чиновника в статусе кандидата в чиновники государственной гражданской службы (см.: *решение Управления государственной гражданской службы от 21 февраля 1995 года за № 1114, материалы дела, том 1, с. 27*). На основании указанного заключения Заявитель приступил к несению государственной гражданской службы Латвийской Республики.

В аналогичном статусе как у Заявителя в период, пока в силе был Закон 1994 года о гражданской службе, находились многим более 17 тысяч человек. Издание “Новое Управление” Управления гражданской службы в 1994 году, отвечая на вопрос “какое количество людей стали кандидатами в чиновники?”, информировало: “С 1994 года квалификационные экзамены кандидатов в чиновники сдали 17097 человек” (см.: *Новое Управление, 1999, № 2, www.vcp.gov.lv*).

Указанные лица имели право полагаться на то, что в том случае, если они будут добросовестно выполнять предусмотренные законом обязанности, государство обеспечит им установленные для чиновников (кандидатов в чиновники) права и гарантии, в том числе право на постоянную гражданскую службу.

12.3. Закон 1994 года о гражданской службе устанавливал обязанность чиновника повышать квалификацию. А именно, статья 22 указанного закона предусматривала, что “обязанностью чиновника (кандидата в чиновники) является регулярно восполнять свои знания и совершенствовать профессиональные навыки”. При этом часть вторая

указанной статьи определяла: “Руководителю государственной гражданской службы необходимо обеспечить чиновникам (кандидатам в чиновники) возможность повышать свою квалификацию как минимум 45 дней в течение трех лет, с сохранением зарплаты и покрывая учебные расходы, если квалификация повышается в Латвии.” Указанный закон не предусматривал обязанности чиновников (кандидатов в чиновники) получать высшее образование, а стимулировал осваивать необходимые для чиновника специфические знания как самостоятельно, так и в Школе государственной администрации.

Подпункты “с” и “е” пункта 1 статьи 60 закона одновременно определяли, что отношения государственной гражданской службы прекращаются, если чиновник (кандидат в чиновники) увольняется с государственной гражданской службы с применением увольнения как дисциплинарное наказание или в связи с несоответствием занимаемой должности, что подтверждается Управлением государственной гражданской службы по результатам аттестации. Это означает, что закон не предусматривал права неограниченно продолжать государственную гражданскую службу (в любом случае).

Представитель Управления государственной гражданской службы на судебном заседании обоснованно отметила, что государство, вступая с лицом в отношения гражданской службы, принимает на себя обязательства обеспечивать такому лицу право на постоянную гражданскую службу, но это не означает, что лицо в своем развитии может оставаться на уровне, на котором начиналось несение государственной гражданской службы.

Таким образом, Заявитель имел право полагаться на то, что он, добросовестно отправляя службу, участвуя в мероприятиях по повышению квалификации, организуемых в рамках гражданской службы,

самостоятельно осваивая необходимые знания, а также показывая результаты труда, соответствующие установленным требованиям, сможет продолжать постоянно нести службу и к нему не будут предъявляться существенные дополнительные требования (затрачивая силы, время и деньги) вне службы.

12.4. Подписанная руководителем сектора контроля внутренних вод А.Страутиньшем характеристика свидетельствует о том, что Заявитель “возложенные на него должностные обязанности выполнял добросовестно, нарушений трудовой дисциплины не имел” (*материалы дела, том 1, с. 93*).

Заявитель добросовестно выполнял свои обязанности, определенные Законом 1994 года о гражданской службе, и имел право полагаться на то, что государство обеспечит ему предусмотренные законом права.

12.5. Закон о государственной гражданской службе существенно изменил отдельные аспекты строительства государственной гражданской службы. В аннотации к внесенному Сaeймом законопроекту отмечается: “учитывая, что существующий порядок экзаменации кандидатов в чиновники является общим и предназначался для переходного периода, который для государственной гражданской службы Латвии завершился, в законопроекте больше не предусматривается прохождение общей экзаменации для получения статуса чиновника, поскольку как средство отбора чиновников это неэффективно. Пригодность претендента для конкретной должности чиновника проверяется в самом учреждении, при назначении претендента на должность и определении испытательного срока” (*аннотация к законопроекту “Закон о государственной*

гражданской службе”, материалы дела, том 3, с. 32). С отказом от централизованной экзаменации одновременно был предусмотрен испытательный срок после назначения чиновника на должность, а требование о “среднем образовании” было заменено на требование о “высшем образовании”.

Следует учитывать то, что во время принятия Закона о государственной гражданской службе, по сравнению с периодом, когда принимался Закон 1994 года о гражданской службе, существенно изменилась и ситуация в области образования, в том числе высшего образования. С 1 июня 1999 года в силу вступил новый закон Об образовании, а с 14 июля 1999 года – закон О профессиональном образовании. Упорядочение и подчинение сферы образования единым стандартам создало предпосылки для того, чтобы лица, освоившие установленный государством уровень образования, без сдачи дополнительных экзаменов могли признаваться пригодными для занятия должности чиновника.

Обязательное требование означает не только то, что на государственную гражданскую службу должны приниматься только такие лица, которые в установленном законом порядке могут подтвердить, что имеют теоретическую и практическую подготовку на соответствующем уровне, но и то, что любое занятое на государственной гражданской службе лицо должно обладать подготовкой на таком уровне как формально (о чем свидетельствует соответствующий документ об образовании), но и по существу, а именно, лицо обязано выполнять свои служебные обязанности на соответствующем уровне. На судебном заседании представительницы Водного управления и Управления государственной гражданской службы признали то, что при оценке работы чиновника за определенный период учитывается то, как

требование в отношении результатов работы соизмеряется с установленным требованием об образовании чиновника (*см.: материалы дела, том 5, с.с. 76 и 91*).

Таким образом, Пунктом 5 правил перехода по сравнению с прежним регулированием были введены существенно новые требования, на которые должен был быть распространим принцип правового доверия.

12.6. Конституционный суд приходил к заключению о том, что статья 1 Конституции не лишает законодателя права вносить в действующее правовое регулирование изменения, которые соответствуют Конституции. В демократическом правовом государстве принцип правового доверия требует, чтобы законодатель при внесении подобных изменений предусматривал щадящий переход на новое регулирование. В таких случаях надлежит определять разумные сроки или предусматривать компенсацию за причиненный ущерб (*см.: пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 25 марта 2003 года по делу № 2002-12-01 и пункт 18 решения от 8 марта 2006 года по делу № 2005-16-01*).

Таким образом, необоснованно мнение Заявителя о том, что соблюдение принципа правового доверия по указанному делу означает уверенность каждого чиновника в том, что государство предоставит возможность продолжать работу до достижения пенсии.

Пункт 5 правил перехода, постольку обязательное требование вообще распространимо на уже работающих чиновников, сам по себе не нарушает принцип правового доверия, если предусматривается щадящий переход.

12.7. По Пункту 5 правил перехода определение переходного периода делегировано Кабинету министров.

Тем не менее, законодатель по-разному действовал в целом ряде случаев, предусматривая для требования о высшем образовании или высшем образовании, соответствующем должностным требованиям, переходный период в правилах перехода законов, и конкретно: в пункте 7 правил перехода закона О государственной гражданской службе в отношении чиновников Государственной службы леса, в пункте 11 правил перехода закона “О Службе государственных доходов” в отношении чиновников СГД, в пункте 8 правил перехода закона О прохождении службы должностными лицами со специальными служебными званиями учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения в отношении должностных лиц, занятых в указанной системе.

Представитель Сазйма на судебном заседании отметил, что общее делегирование было предусмотрено только по той причине, чтобы эффективнее ввести отдельное регулирование в рамках каждого министерства, и что “Кабинету министров необходимо учитывать все соответствующие им переходные периоды и указанные возможности в высших учебных заведениях” (*материалы дела, том 5, с. 47*).

Так как закон О государственной гражданской службе касается очень широкого круга разных учреждений, законодатель обоснованно посчитал, что правительство имеет наилучшие позиции для детального определения соответствующего переходного периода. Причем законодатель имел право презумировать то, что правительство при определении указанного периода будет соблюдать нормы и принципы Конституции. Обоснованным является мнение, высказанное представителем Сазйма, что законодатель в одном случае решил установить срок в самом законе, делегируя в то же время в иных аналогичных случаях право определения срока Кабинету министров.

Делегирование само по себе не противоречит требованию о щадящем переходе.

Таким образом, **Пункт 5 правил перехода в целом соответствует статье 1 Конституции.**

13. Для оценки того, соответствует ли в каждом конкретном случае вновь предусмотренное регулирование требованиям щадящего перехода, прежде всего следует учесть то, ограничивает ли новое регулирование основные права лица, установленные Конституцией. Переход считается щадящим только в том случае, если ограничения, установленные в отношении основных прав лица, соответствуют Конституции.

Таким образом, соответствие Правил № 79 принципу правового доверия подлежит оценке в совокупности с соответствием статьям 91, 101 и 106 Конституции.

14. Конституционный суд во многих решениях указывал, что принцип правового равенства запрещает одинаково относиться к лицам, находящимся в одинаковых и сопоставимых условиях. Различное отношение к таким лицам допускается только в том случае, если для этого имеется разумное и объективное основание. Принцип правового равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, которые находятся в различных условиях. Только в том случае, если констатируется, что существует объективное и разумное основание, принцип правового равенства допускает различное отношение к лицам, которые находятся в одинаковых условиях, или равное отношение к лицам, находящимся в различных условиях (*см., например, пункт 13 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106 и пункт 6 решения от 4 января 2007 года по делу №*

2006-13-0103). Для оценки того, соответствуют ли оспариваемые нормы принципу равенства, установленному статьей 91 Конституции, следует разобраться в том: 1) какие лица находятся в одинаковых или по определенным критериям сопоставимых условиях; 2) предусматривают ли оспариваемые нормы равное или различное отношение к указанным лицам; 3) имеется ли у такого отношения объективное и разумное основание.

14.1. Все лица, которые в соответствии с Законом 1994 года о гражданской службе сдали экзамен (аттестацию) на чиновника (кандидата в чиновники), были назначены на должность чиновника и своей работой доказали пригодность для отправления должности чиновника, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях. А именно, критерии для сравнения следующие:

- сдача экзамена или прохождение аттестации на чиновника (кандидата в чиновники), согласно чему лицо доказывает свою пригодность для отправления должности чиновника;

- назначение лица на должность чиновника, в связи с чем лицо приобретает статус чиновника, т.е., как дополнительные обязанности, так и права, в том числе право на постоянную гражданскую службу;

- отправления соответствующей должности с учетом того, что деятельность чиновника периодически оценивается и лицо, не способное нести службу на должном уровне, увольняется с государственной гражданской службы.

Чиновники, имевшие высшее образование, могли беспрепятственно продолжать службу, в свою очередь чиновники, не имевшие высшего образования, были вынуждены либо получить высшее образование, либо

оставить службу. Фактически, было установлено различное отношение по формально-образовательному критерию.

Такое различное отношение можно считать допустимым, если оно установлено по объективному критерию – получение образования. Кабинет министров обосновано указывает, что признанный государством диплом о получении высшего образования свидетельствует о том, что лицо освоило системные знания и навыки на установленном уровне в аккредитованном или признанном государством образовательном процессе. Такое различное отношение нельзя считать произволом, важность систематического высшего образования в развитии карьеры чиновника разумно обосновано.

В связи с этим необоснованным является мнение Заявителя о том, что в отношении него допускается дискриминация по “формально-образовательному критерию”.

14.2. Для должностных лиц разных государственных учреждений в системе общей и специализированной государственной гражданской службы установлен различный переходный этап, после которого вступает в силу обязательное требование. Обобщенные Управлением государственной гражданской службы данные свидетельствуют о том, что учреждения, для которых установленный переходный этап выходил за 1 августа 2005 года, на 1 сентября 2005 года высшее образование не имели 11032 человека (54,85 процентов), в том числе в Службе государственных доходов – 459 человек (11,19 процентов), а в Государственной службе леса – 608 человек (45,14 процентов (*см.: материалы дела, том 1, с. 171*).

Все чиновники, приступившие к несению государственной гражданской службы согласно Закону 1994 года о гражданской службе и

выполнявшие функции, установленные статьей 3 закона О государственной гражданской службе и аналогичные тем, что выполнял Заявитель, находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

Управление государственной гражданской службы признает, что в соответствии с описанием должности старшего инспектора Рижского сектора контроля внутренних вод Контрольного отдела Водного управления Заявитель “выполнял должностные обязанности чиновника в соответствии с частью первой статьи 3 закона О государственной гражданской службе, состоящие из таких обязанностей, которые связаны с контролем за соблюдением нормативных актов, составлением или изданием административных актов и составлением и принятием других решений, связанных с правами индивида. [...]

В соответствии с информацией, включенной в единую систему учета персонала учреждений государственного управления Управления государственной гражданской службы, должностные обязанности чиновника Государственной службы леса выполняют лица, которые имеют среднее специальное образование, полученное в среднеобразовательном учебном заведении соответствующего профиля. В большинстве своем должностные лица Государственной службы леса занимают должности чиновников нижнего или среднего звена, т.е., должности лесника, инженера лесничества, в отдельных случаях заместителя лесничего и лесничего. В соответствии с должностными обязанностями, установленными в описании должности указанных чиновников, они аналогичны обязанностям Заявителя, т.е., контроль за соблюдением нормативных актов, составление или издание административных актов и составление и принятие других решений, связанных с правами индивида” (*материалы дела, том 4, с. 165*).

Тем не менее, обоснованным является мнение Кабинета министров, что пункт 7 правил перехода закона О государственной гражданской службе распространяется только на лиц со специальным средним образованием, отсутствующего у Заявителя. Таким образом, различное отношение к Заявителю обосновано объективным критерием.

В распоряжении Конституционного суда отсутствует информация о том, что кто-то с соответствующим средним профессиональным образованием, выполнявший функции, аналогичные упомянутым и установленным статьей 3 закона О государственной гражданской службе, был бы уволен с государственной гражданской службы, поэтому в оценке подобной ситуации нет необходимости.

14.3. В соответствии с пунктом 8 правил перехода закона О прохождении службы должностными лицами со специальными служебными званиями учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения лица, не имеющие соответствующего высшего образования, могут продолжать занимать должность в указанных учреждениях до 1 июля 2016 года. Как должностные лица указанных учреждений со специальными служебными званиями, так и Заявитель выполняют одни и те же государственные функции, а именно, государственные репрессивные функции. В связи с этим как указанные лица, так и Заявитель находятся в одинаковых и сопоставимых условиях.

Кабинет министров считает, что обоснованием различного отношения в данном случае является возможности лица получить профессиональное образование в своей области деятельности. Это невозможно для инспекторов рыбоохраны, но возможно как для чиновников Государственной службы леса, так и лиц, занятых в системе Министерства внутренних дел и Управления мест заключения. Такая

точка зрения необоснованна, поскольку срок, указанный в пункте 8 правил перехода закона О прохождении службы должностными лицами со специальными служебными званиями, не связан с требованием о наличии среднего профессионального образования.

Тем не менее, различное отношение имеет объективное и разумное основание, поскольку должностные лица учреждений системы Министерства внутренних дел и Управления мест заключения несут специализированную государственную гражданскую службу, которая по своему содержанию имеет особый характер. Деятельность указанных учреждений регулируется специальным законом, в котором к лицам установлен иной, более строгий аттестационный порядок, связанный с присвоением специального служебного звания. В связи с этим допускается, что службу в указанных учреждениях на протяжении длительного срока несут также лица без формального высшего образования.

Таким образом, оспариваемые нормы соответствуют статье 91 Конституции.

15. Статья 106 Конституции определяет: “Каждый имеет право свободного выбора занятий и места работы в соответствии со своими способностями и квалификацией. Принудительный труд запрещается. Принудительным трудом не считается привлечение к ликвидации катастроф и их последствий и выполнение работы согласно решению суда.” Очевидно, что по данному делу оценке подлежит соответствие оспариваемых норм только первому предложению указанной статьи.

Конституционный суд пришел к выводу: “Под термином “занятия”, содержащемся в статье 106 Конституции, понимается такого рода работа, которая требует соответствующей подготовки и которая является

источником существования человека, а также профессия, тесно связанная с личностью каждого индивида в целом. [...] Так как и работа на государственной гражданской службе считается таким занятием, которое является источником существования человека и где необходимо иметь соответствующую подготовку, то на нее распространяются права, гарантированные первым предложением статьи 106 Конституции” (*пункт 7 решения Конституционного суда от 18 декабря 2003 года по делу № 2003-12-01*). “В понимании статьи 106 Конституции право свободного выбора места работы и занятий означает, во-первых, равный доступ всем лицам на рынок труда и, во-вторых, то, что государство не может устанавливать в отношении лиц другие ограничительные критерии, за исключением требований об их способностях и квалификации, без которых лицо не могло бы выполнять соответствующие должностные обязанности” (*пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01*).

Конституционный суд признал также, что “гарантированное статьей 106 Конституции право свободного выбора занятий неразрывно связано со способностями и квалификацией соответствующего лица. Таким образом, границы права лица на свободный выбор занятий установлены уже в самой статье 106 Конституции” (*пункт 2.2. решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01*). “Любые квалификационные требования относительно рода занятий включают в себя минимальный образовательный уровень, теоретические знания, навыки и степень ответственности, необходимые для успешного выполнения основных трудовых задач”, тем не менее, “[высшее юридическое] образование это всего лишь один из критериев, чтобы лицо могло доказать свою пригодность для отправления соответствующей должности” (*пункты 2.2. и 4.2. решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01*).

Первое предложение статьи 106 Конституции устанавливает право лица на свободный выбор занятий с учетом всех его способностей, знаний и навыков в целом, характеризующих подготовку и пригодность конкретного лица для выполнения известной работы, с учетом как образования, практического опыта на конкретной работе, так и других знаний, умений и навыков, которые соответствующее лицо накопило и повысило.

Это не лишает государство права устанавливать требования, согласно которому лицо, выбирая определенный род занятий, обязано подтвердить свои способности и квалификацию. Например, можно требовать прохождения установленных государством проверок или получения образования в признанном государством учебном процессе. Тем не менее, такие требования должны быть обоснованными и подлежат оценке как ограничение соответствующего основного права, а именно, в соответствии с критериями, установленными статьей 116 Конституции.

Можно согласиться с мнением как Заявителя, так и Кабинета министров о том, что **оспариваемые нормы предусматривают в отношении Заявителя ограничение основных прав, установленных статьей 106 Конституции.**

16. Статья 116 Конституции определяет, что предусмотренные статьей 106 права “разрешается ограничивать в предусмотренных законом случаях для защиты прав других людей, демократического устройства людей, безопасности, благосостояния и нравственности общества”. В связи с этим ограничение предусмотренных статьей 106 прав подлежит оценке в соответствии с критериями статьи 116.

Это означает, что ограничение закрепленных в статье 106 Конституции прав должно соответствовать следующим требованиям: 1)

оно должно быть установлено законом; 2) оно должно соответствовать легитимной цели, достижение которого государство желает, устанавливая данное ограничение; 3) оно должно соответствовать принципу соразмерности (см.: пункт 2 решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01).

В деле не имеется спора о том, что ограничение установленных статьей 106 Конституции прав установлено законом и в соответствии с законом. Поэтому единственное, что остается оценить, это имеется ли у ограничения легитимная цель и соответствует ли ограничение принципу соразмерности.

В случаях, когда реализация установленных статьей 106 Конституции прав происходит в рамках государственной службы, ограничения указанных прав оцениваются в совокупности со статьей 101 Конституции.

17. Часть первая статьи 101 Конституции определяет: „Каждый гражданин Латвии имеет право в установленной законом форме участвовать в деятельности государства и самоуправлений, а также нести государственную службу.” В свою очередь, часть вторая предусматривает: “Самоуправления выбираются полноправными гражданами Латвии и гражданами Европейского Союза, которые постоянно проживают в Латвии. Любой гражданин Европейского Союза, постоянно проживающий в Латвии, имеет право в установленной законом форме участвовать в деятельности самоуправлений. Рабочим языком является латышский язык.” Очевидно, что по делу оценке подлежит соответствие оспариваемых норм только части первой статьи 101.

Рассматривая части первую статьи 101 Конституции в совокупности с вторым предложением статьи 91 Конституции, следует вывод, что

установленных частью первой статьи 101 Конституции права реализуются без какой-либо дискриминации, т.е., на равноправной основе. Стало быть, гражданин имеет право в установленной законом форме нести государственную службу без какой-либо дискриминации.

Аналогичные права *expressis verbis* содержатся в конституциях многих других государств. Исследователи сравнительного конституционного права отмечают, что равенство граждан государства наравне с равным активным и пассивным избирательными правами особо проявляется в равном допуске к публичным должностям и функциям (см.: Weber A. *Menschenrechte. Texte und Fallpraxis. München, Sellier. European Law Publishers, 2004, S. 893*).

Так, например, часть первая статьи 33 Конституции Литовской Республики определяет, что граждане имеют равные возможности для несения государственной службы Литовской Республики; часть четвертая статьи 32 Конституции Российской Федерации предусматривает, что граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе; часть первая статьи 50 Конституции Португальской Республики предусматривает, что все граждане имеют право на равной основе и без ограничений занимать публичные должности; часть четвертая статьи 30 Конституции Словацкой Республики определяет, что все граждане имеют равный доступ к избираемым и публичным должностям (см.: www.codices.venice.int).

Указанные права согласуются с частью второй статьи 21 Всеобщей декларации ООН О правах человека, определяющей, что “каждый человек имеет право на равный доступ к государственной службе в своем государстве”. В свою очередь, статья 25 Международного пакта ООН О гражданских и политических правах предусматривает, что каждый гражданин независимо от любых указанных в статье 2 различий и без

необоснованных ограничений должен иметь право и возможность на всеобщей равной основе нести государственную службу в своем государстве.

Тем не менее, Комитет ООН по правам человека пришел к заключению, что указанные права не предусматривают получение каждым гражданином гарантированного места на государственной службе (см.: *Communication No. 552/1993; Wieslaw Kall v. Poland. United Nations. Report of the Human Rights Committee. Volume II. United Nations. New York, 1999, p. 105-112*).

В свою очередь, Федеральный конституционный суд Германии пришел к заключению, что по профессиям, связанным с государством, “свобода выбора профессии существует только в рамках сформированных государством должностей” (*Vācijas Federālās konstitucionālās tiesas spriedums lietā 1BvR 787/80 [BVerfGE 73, 280, 292]*).

И статья 101 Конституции не возлагает на государство обязанности обеспечить каждое лицо, по его желанию, возможностью нести государственную службу. Конституционный суд пришел к выводу, что “часть первая статьи 101 Конституции не возводит в абсолют право лица нести государственную службу, а указывает на то, что указанные права реализуются “в установленной законом форме”. Стало быть, способ применения указанных прав определяется законом” (см.: *пункт 8 решения Конституционного суда от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01*).

В ответном письме Саэйма высказывается мнение, что право на несение государственной службы в отношении лиц, которые согласно Закону 1994 года о государственной службе были чиновниками и не имели высшего образования, было ограничено таким образом, что

указанным лицам для сохранения прежних прав (должности чиновника) необходимо было получить высшее образование.

И Кабинет министров признает, что Правила № 79 предусматривают в отношении Заявителя ограничение основных прав, установленных статьей 101 Конституции.

Для констатации того, соответствуют ли указанные ограничения статье 101 Конституции, прежде всего следует оценить следующее:

1) установлены ли указанные ограничения в установленной законом форме;

2) допустимы ли ограничения с точки зрения принципа единства Конституции.

17.1. На судебном заседании представитель Сазйма обоснованно указал, что обязательное требование как таковое установлено законом. Если закон предусматривает данное требование, то Кабинету министров можно делегировать определение порядка и срока вступления в силу указанного требования. В связи с этим ограничения установлены в предусмотренной законом форме.

17.2. Давая оценку тому, какие ограничения “в предусмотренной законом форме” допускается устанавливать в отношении гарантированного статьей 101 Конституции права на несение государственной службы, следует учитывать принцип единства Конституции. Конституционный суд многократно указывал, что “Конституция является единым целым, и содержащиеся в ней нормы подлежат системному толкованию” (*пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 22 октября 2002 года по делу № 2002-04-03 и пункт 14 решения от 2 ноября 2006 года по делу № 2006-07-01*).

Оценивая статьи 101 и 106 Конституции в совокупности, приходим к выводу, что статья 101 Конституции является одновременно как *lex specialis*, так и *lex generalis* в отношении статьи 106. С одной стороны, статья 101 предусматривает ограничения в отношении статьи 106, например, что только гражданин имеет право нести государственную службу. С другой стороны, в предусмотренной законом форме в отношении статьи 101 Конституции можно устанавливать только такие ограничения, которые соответствуют статье 106 Конституции, а именно, которые связаны со способностями и квалификацией лица или установлены также согласно статье 116 Конституции.

И Конституционный суд Литовской Республики, оценивая взаимодействие аналогичных конституционных норм, указывает: “Право нести государственную службу Литовской Республики в равных условиях, закрепленное в части первой статьи 33 Конституции Литовской Республики, связано с правом каждого лица на свободный выбор занятий, закрепленное в части первой статьи 48 Конституции. В данной связи норма части первой статьи 33 Конституции “граждане имеют право [...] поступать на государственную службу Литовской Республики на равной основе” является одновременно как *lex specialis*, так и *lex generalis* в отношении нормы части первой статьи 48 Конституции “каждый человек может свободно выбирать работу и род занятий”” (пункт 26 решения Конституционного суда Литовской Республики от 13 декабря 2004 года по делу № 51/01-26/02-19/03-22/03-26/03-27/03, <http://www.lrkt.lt/dokumentai/2004/r041213.htm>).

Таким образом, с точки зрения принципа единства Конституции в конкретном случае и в отношении основных прав статьи 101 Конституции в предусмотренной законом форме допускаются только такие ограничения, которые: 1) установлены с легитимной целью,

установленной статьей 116 Конституции, и 2) соразмерны (пропорциональны) с легитимной целью.

18. Конституционный суд приходил к выводу: “в основе ограничения основных прав каждого человека должны лежать обстоятельства и аргументы, почему ограничение необходимо. Значит, ограничение устанавливается в пользу важных интересов – легитимной цели” (*пункт 16 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Задачей оспариваемых норм является установить соответствующий принципам правового государства переход с прежнего регулирования на новые требования. Указанные нормы направлены одновременно на обеспечение надлежащей деятельности государственной гражданской службы (в краткосрочной и долгосрочной перспективе), так и на обеспечение интересов тех лиц, которые на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу уже состояли на государственной гражданской службе. Саэйма в ответном письме обоснованно отмечает, что трудно выделить одну конкретную легитимную цель нормы, поскольку норма в зависимости от ситуации направлена на защиту многих интересов (*см.: материалы дела, том 1, с. 76*).

Ограничение установленных статьями 101 и 106 Конституции основных прав в отношении тех лиц, которые на день вступления закона О государственной гражданской службе в силу уже состояли на государственной гражданской службе и не имели высшего образования, оспариваемые нормы установлены, чтобы защитить демократическое устройство государство и права других лиц.

Самой существенной из указанных целей является защита прав других лиц. Учитывая то, что чиновник государственной гражданской службы реализует государственную власть и имеет право в порядке, установленном нормативными актами, ограничивать права других людей, компетенция, образование и интеллигентность чиновника государственной гражданской службы имеют особое значение. Лицо, освоившее соответствующие знания, накопившее практические навыки и развившее необходимые способности для контактов с другими членами общества, намного лучше сможет понять основные права других людей и обеспечить защиту указанных прав на высоком уровне.

Одновременно защищается демократическое устройство государство. Принцип демократии, закрепленный в статье 1 Конституции, среди прочего, требует осуществлять государственные функции в соответствии с принципами демократического и правового государства. Задачей государственного управления является претворение в жизнь указанных принципов. Чиновники, не способные понять и реализовать указанные принципы, дискредитируют государство в целом, снижая тем самым доверие жителей государства своему государству и демократическому устройству государства.

Причем, представитель Заявителя не исключил того, что принцип наилучшего управления требует, чтобы в государстве функционировала добросовестная, компетентная и мотивированная гражданская служба.

Таким образом, у установленного оспариваемыми нормами ограничения основных прав статей 101 и 106 Конституции имеются предусмотренные статьей 116 Конституции легитимные цели – защита прав других людей и демократическое устройство государства.

19. Конституционный суд пришел к выводу, что в том случае, если публичная власть ограничивает права и законные интересы лица, следует соблюсти разумное равновесие между интересами общества и индивида. Для констатации того, соблюден ли принцип соразмерности, надлежит выяснить, приемлемы ли избранные законодателем средства для достижения легитимной цели, не имеется ли щадящих средств для достижения легитимной цели и являются ли действия законодателя соответствующими или пропорциональными. Если, при оценке правовой нормы, признается, что она не соответствует хотя бы одному из указанных критериев, то она не соответствует также принципу соразмерности и является противоправной (*см.: пункт 17 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

19.1. В идеальной ситуации оспариваемые нормы полностью приемлемы для достижения легитимной цели. А именно, цель достижима двумя способами:

1) чиновники, имеющие опыт и образование которых уже потребовало от государства средств и усилий, улучшают свою квалификацию путем получения высшего образования;

2) чиновники, которые не желают получать высшее образование, заменяются чиновниками, получившими формальное высшее образование, дополнительно осваивающие необходимые для квалификации специфические и практические опыт и навыки.

Тем не менее, обязанностью законодателя и учреждений государственного управления при введении регулирования является учитывать не только наилучшую теоретически возможную ситуацию, но и реальный уровень экономического развития, образования и возможностей общества. Регулирование не может быть направлено на

единственную теоретически правильную модель, следует учитывать и практические возможности.

Принимая оспариваемые нормы, законодатель намеревался комплексно преобразовать государственную гражданскую службу, обеспечивая в том числе конкурентоспособную оплату труда и престиж государственной гражданской службы. Как отметил на судебном заседании представитель Кабинета министров, во время разработки Правил № 79 было распространено мнение, что нужно установить короткий переходный период, “учитывая то, что на должности чиновников в институциях государственного управления имеется достаточное количество претендентов с высшим образованием” (*материалы дела, том 5, с. 56*). Тем не менее, в период после Правил № 79 ситуация на рынке труда менялась. В связи с этим у отдельных институций могли возникнуть трудности с привлечением новых, квалифицированных кадров на конкретные должности чиновников.

Так, например, в письме Генеральной дирекции государственных архивов Латвии от 10 ноября 2005 года на имя Управления государственной гражданской службы указывается, что по разным объективным причинам многие чиновники не смогли в установленный срок получить высшее образование. Учитывая опыт работы указанных чиновников, а также сравнительно низкую зарплату, что является одной из главных причин для их замены работниками, имеющими высшее образование, Генеральная дирекция государственных архивов Латвии просит разрешить указанным чиновникам продолжать работу, продлив срок введения обязательного требования (*см.: материалы дела, том 1, с. 179*).

И в письме генерального директора Государственной службы леса, отправленном в Сазйма перед дополнением закона О государственной

гражданской службе пунктом 7 правил перехода, указывается: “Руководители структурных подразделений фактически стали заложниками возникшей ситуации: с одной стороны, закон О Государственной службе леса возлагает ответственность за исполнение поставленной задачи. Ситуация, когда ГСЛ отказывается от тушения лесных пожаров, недопустима. С другой стороны, закон О государственной гражданской службе не допускает комплектации штатов сотрудниками, не соответствующими требованиям закона” (*материалы дела, том 3, с. 66*).

В письме Водного управления от 20 июня 2006 года за № 431 в связи с заявлением Заявителя в Административный суд информируется, что в 2005 году (то есть когда с Заявителем прекратились отношения государственной гражданской службы) управление объявило 26 конкурсов на должности чиновника, и 19 конкурсов завершились принятием претендентов на работу (*см.: материалы дела, том 1, с. 90*). Тем не менее, можно согласиться с мнением Кабинета министров, что приведенный факт не имеет решающего значения для обеспечения защиты интересов общества. Вакантные должности чиновников возможно заполнять и объявлением повторных конкурсов, в порядке замещения или перевода чиновников (*см.: материалы дела, том 3, с. 9*). Наличие вакансии само по себе не оправдывает наделение обязанностями чиновника лица, которое не способно их выполнять на соответствующем уровне.

При этом, с Заявителем сразу же после прекращения отношений государственной гражданской службы были заключены трудовые договоры о выполнении таких функций, которые частично совпадают с обязанностями прежней должности чиновника. А именно, в его обязанности, предусмотренные трудовым договором, входило

составление протокола об административном правонарушении (см.: пункт 1.3. трудового договора № 55, материалы дела, том 1, с. 96).

Указанные функции Заявитель осуществлял в статусе общественного инспектора. Часть вторая статьи 46 закона “Об охране среды” в свою очередь определяет, что для контроля за использованием природных ресурсов и защиты среды можно привлекать общественных инспекторов среды, делегировав им право на составление протоколов об административных правонарушениях. Несомненно то, что в соответствии с указанной нормой Заявитель имел право выполнять соответствующую работу, тем не менее, сомнительно, была ли легитимная цель в данном случае достигнута. А именно, с одной стороны, должность чиновника долгое время оставалась вакантной, а, с другой стороны, часть указанных функций выполняло принятое на определенное рабочее время лицо, не имеющее статус чиновника.

Составление протокола об административном правонарушении является одной из функций чиновника, установленных частью первой статьи 3 закона О государственной гражданской службе. Речь идет о следующей функции – “контролировать исполнение нормативных актов”. Общество заинтересовано в том, чтобы в форме профессиональной деятельности указанную функцию осуществляло лицо, которое состоит в служебных отношениях с государством, а именно, чиновник, в отношении которого установлены как известного рода ограничения, так и известные социальные гарантии. Это совокупность прав и обязанностей, которые, среди прочего, направлены на максимальное предотвращение риска.

Если пытаться на стадии наложения административного наказания уберечь общество от риска, который может быть связан с недостаточным образованием чиновника, то допускается, что на стадии составления

протокола об административном правонарушении государственную власть реализует лицо, вообще не имеющее статуса должностного лица.

Федеральный конституционный суд Германии указал, что в Основном законе Федеративной Республики Германии принципы чиновничества закреплены, главным образом, не потому, чтобы защитить субъективные права чиновников, а скорее, чтобы обеспечить существование чиновничества для пользы общества (*см.: решение Федерального конституционного суда Германии по делу 2BvF 2/58 [BVerfGE 9, 268, 286]*).

Стало быть, в краткосрочной перспективе легитимные цели в отдельных случаях могут быть и недостижимы, тем не менее, такие отдельные случаи подлежат оценке в совокупности с пользой, которую от оспариваемых норм в целом получает все общество, особенно в долгосрочной перспективе.

19.2. Как ранее указывалось в пункте 12.5. настоящего решения, введение обязательного требования имеет двойной эффект. С одной стороны, обязательное требование вводит существенно новые требования в отношении прохождения службы и развития личности каждого чиновника. С другой стороны, в ней содержится формальное требование о получении образования в признанном государством учебном процессе.

Обязательное требование в совокупности с требованием регулярно оценивать работу чиновника направлена на то, чтобы обеспечить эффективное функционирование государственного управления и реализацию принципа наилучшего управления на соответствующем уровне. Следует учитывать то, что существенные требования в отношении качества работы государственного управления выдвигаются как в связи с развитием правовой системы Латвии, например, с введением

Административного процессуального закона, так и с вступлением Латвии в Европейский Союз. Необходимость в пригодности к новым требованиям возлагает на каждого чиновника обязанность восполнять свои знания и развивать способности независимо от того, какое образование они уже имеют.

Выгода, получаемая обществом от применения обязательного требования, в данном случае является существенной, особенно в случаях, когда обязательное требование применяется к чиновникам, которые осуществляют такие указанные в статье 3 закона О государственной гражданской службе функции как формирование стратегии политики или развития отрасли, координация деятельности отрасли, распределение или контроль финансовых ресурсов, разработка нормативных актов.

Обязательное требование одновременно вводит формальный критерий – чиновник свою теоретическую и практическую подготовку для выполнения работы соответствующей степени сложности должен подтвердить в признанном государством процессе получения образования. Выгода, получаемая обществом от применения указанного формального критерия, это прежде всего уверенность в том, что отправление государственной гражданской службы доверено лицу, имеющее достаточную теоретическую и практическую подготовку.

Документ о формальном образовании подтверждает наличие теоретической и практической подготовки, однако отсутствие такого документа само по себе в каждом конкретном случае не будет свидетельствовать о том, что соответствующие знания и навыки отсутствуют.

Тем не менее, в случаях, когда лицу доверяется государственная власть, важным является не только то, подготовлено ли лицо должным образом, но и то, что такая подготовка подтверждена в установленной

форме и общество может быть уверено в том, что лицо будет в состоянии выполнять доверенные ему обязанности в надлежащем качестве.

Таким образом, общество приобретает существенную выгоду от установленного оспариваемыми нормами ограничения и оспариваемые нормы в целом приемлемы для достижения легитимной цели, особенно в долгосрочной перспективе.

19.3. Оценивая соразмерность ограничения основных прав, надлежит дать оценку тому, необходимы ли ограничения, а именно, возможно ли достижение легитимной цели такими же действенными, но менее ограничительными для прав лица средствами (*см.: пункт 20 решения Конституционного суда от 11 апреля 2007 года по делу № 2006-28-01*).

Представитель Заявителя высказал мнение, что щадящим средством считалась бы возможность Заявителя продолжать службу без получения высшего образования до достижения пенсионного возраста. Тем не менее, таким образом достижение вышеупомянутых легитимных целей не представляется возможным. Конституционный суд уже пришел к выводу, что “*щадящим является не любое другое, а только такое средство, с помощью которого возможно достижение легитимной цели аналогичного качества*” (*пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Иных возможных щадящих средств для достижения легитимной цели участники дела не привели.

19.4. Оценивая соразмерность ограничения принципу соразмерности, главным образом следует оценить последствия, вызванные примененными законодателем средствами, т.е., не причиняет ли применение правовых норм правам и законным интересам индивида

ущерба более значительного по сравнению с выгодой, приобретаемой обществом (см.: пункт 3.1.3. части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001-12-01 и пункт 11.3. решения от 11 апреля 2006 года по делу № 2005-24-01).

Оценивая последствия, вызываемые ограничением у лица, следует учитывать, что обязательное требование могло быть введено двумя путями. Во-первых, добившись того, что лица, уже несущие государственную гражданскую службу, получают высшее образование. Во-вторых, уволив со службы лиц, не имеющих высшего образования. В обоих случаях последствия ограничения для лица отличаются.

19.4.1. Менее существенными последствия ограничения будут в случае, если лицу дается возможность продолжать службу и одновременно получать высшее образование.

Еще в Законе 1994 года о гражданской службе содержалась норма, стимулировавшая чиновника (кандидата в чиновника) получать образование. Согласно статье 40 указанного закона чиновник (кандидат в чиновники), который без перерыва на государственной гражданской службе успешно учится в учебном заведении, чтобы освоить необходимые для несения государственной гражданской службы знания, имел право получить компенсацию, покрывавшую половину годовой учебной платы. Причем, статья 43 закона предусматривала предоставление учебного отпуска чиновнику (кандидату в чиновники), который без отрыва от государственной гражданской службы успешно учится в высшей школе, для сдачи государственного экзамена или защиты дипломного проекта (дипломной работы). Аналогичные нормы содержатся и в законе О государственной гражданской службе.

Требование о получении высшего образования определенно требует от лица дополнительной отдачи, но в целом направлено на обеспечение развития личности и не считается существенным нарушением основных прав лица.

Обременительно и ограничительно требование о высшем образовании постольку, поскольку связано с необходимостью инвестировать известное время (особенно в случаях, когда по причине таких инвестиций невозможно обеспечить достаточное время для общения с несовершеннолетними детьми), дополнительной нагрузкой для здоровья, в том числе для зрения, необходимостью инвестировать дополнительные финансовые средства (плата за вступительные экзамены, половина учебной платы, которую учреждение не покрывает, расходы на приобретение учебных пособий, расходы, связанные с поступлением в учебное заведение и др.), потерей тех доходов, которые лицо, возможно, получало бы не обучаясь, а работая.

Указанные последствия затрагивают и ограничивают лицо тем более, если для получения высшего образования отведен короткий срок.

19.4.2. Последствия ограничения особенно ощутимы в случае, если лицо увольняется с государственной гражданской службы. Особенно это касается лиц, которые много времени и усилий посвятили освоению необходимых для службы знаний и навыков, но увольняются со службы в возрасте, когда полноценное освоение новых профессий является обременительным.

Такие последствия менее всего затронут ту группу лиц, которая указана в пунктах 8 и 9 Правил № 79. А именно, тех лиц, которым до достижения пенсионного возраста осталось 5–6 лет или меньше.

И в конституционной жалобе Заявителя указывается, что применение оспариваемых норм вызвало существенные последствия в отношении заявителя. Он в возрасте 52 лет потерял как работу, так и профессию и может претендовать только на полностью неквалифицированную, а значит малооплачиваемую работу. На судебном заседании Заявитель пояснил, что в настоящее время работает охранником, выполняя таким образом менее сложную, но хуже оплачиваемую работу.

Тем не менее, Пункт 5 правил перехода не был направлен на то, чтобы лица, которые на день вступления закона О государственной гражданской службе занимали должность чиновника и не имели высшего образования, были уволены со службы. Интерпретируя пункты 4 и 5 правил перехода закона О государственной гражданской службе в совокупности, приходим к выводу, что законодатель не желал того, чтобы лица, занимающие должность чиновника, но не соответствует обязательному требованию, немедленно оставили бы службу. Напротив, законодатель всем кандидатам в чиновники независимо от образования присвоил статус чиновника.

А именно, пункт 4 правил перехода закона О государственной гражданской службе предусматривал, что в течение шести месяцев после вступления указанного закона в силу кандидатам в чиновники, которые согласно данному закону занимали должности чиновников, Управление государственной гражданской службы присвоило статус чиновника. На основании указанного пункта правил перехода по решению Управления государственной гражданской службы от 16 мая 2001 года за № 1601 Заявителю был присвоен статус чиновника (*см.: материалы дела, том 1, с. 28*).

И представитель Саэйма на судебном заседании отметил, что целью законодателя при делегировании Кабинету министров права на определение срока было добиться введения таких сроков, которые обеспечивают возможность получения высшего образования.

Ограничение основных прав, установленных Пунктом 5 правил перехода, соответствует принципу соразмерности. Таким образом, Пункт 5 правил перехода соответствует статьям 101 и 106 Конституции.

19.5. Соразмерность ограничения основных прав, содержащегося в Правилах № 79, прежде всего подлежит оценке в увязке с принципом правового доверия. Ограничение будет соразмерным только в том случае, если обеспечивается соответствующий щадящий переход на новое регулирование. В письме Управления государственной гражданской службы от 5 сентября 2000 года за № 13/1027, адресованное председателю Комиссии Саэйма по делам государственного управления и самоуправлений, информируется, что на тот момент в государственных гражданских учреждениях были заняты 6219 чиновников и кандидатов в чиновники. У 68 процентов из них имелось высшее, 23 процентов – среднее профессиональное и 9 процентов – общее среднее образование (*см.: материалы дела, том 1, с. 151*). То есть, примерно одна третья часть служащих государственной гражданской службы во время разработки закона О государственной гражданской службе не соответствовала обязательному требованию.

19.5.1. Согласно ранее сделанному выводу (*см. пункт 19.4.2. настоящего решения*), пункты 8 и 9 Правил № 79 были определенно направлены на осуществление щадящего перехода. В соответствии с ними до

достижения пенсионного возраста службу могли продолжать лица, получение которыми высшего образования было бы нецелесообразным незадолго перед окончанием срока службы, а немедленное увольнение со службы могло бы вызвать для них существенные последствия.

Пункты 8 и 9 Правил № 79 не устанавливают ограничений основных прав лица и соответствуют статьям 1, 101 и 106 Конституции.

19.5.2. Точно также ограничений основных прав лица не устанавливают и пункты 1 и 10 Правил № 79.

В связи с этим пункты 1 и 10 Правил № 79 соответствуют статьям 1, 101 и 106 Конституции.

19.5.3. Представитель Управления государственной гражданской службы на судебном заседании подчеркнул, что соблюдения обязательного требования планировалось добиться “не увольнениями, а установлением периода” (*материалы дела, том 5, с. 88*). Она признала, что переходный период был установлен с целью добиться того, чтобы те лица, которые уже выполняли обязанности чиновника, получили возможность соответствовать обязательному требованию.

В пунктах 2 – 5 Правил № 79 лицу была дана возможность выбора щадящего из возможных последствий ограничения, а именно, получение образования.

Тем не менее, чтобы в конкретном случае переход был бы щадящим, наряду с тем лицам нужно было предоставить реальные возможности для получения высшего образования, а именно, отведенный срок должен был быть достаточно длительным для того, чтобы имелись реальные возможности для получения высшего образования, сохраняя при этом

лицам достаточно эластичные возможности для временного перерыва в учебе, если это необходимо, например, для выполнения срочных и неотложных задач гражданской службы, по важным семейным обстоятельствам, по состоянию здоровья и из-за временных материальных трудностей.

19.5.4. Сазйма утверждает, что Кабинет министров установил постепенный и эластичный порядок и сроки применения ограничения. Причем, по оспариваемой норме лицо ни в коей мере не принуждается к непомерным усилиям на протяжении длительного периода, поскольку в соответствии с законом О профессиональном образовании к высшему образованию приравнивается и профессиональное образование первого уровня, которое можно получить в течение двухлетнего срока (*см.: материалы дела, том 1, с. 77*).

Такое утверждение основано главным образом на теоретических возможностях. Пункты 2 и 3 Правил № 79, если они касаются и тех лиц, которые высшее образование получают в порядке, установленном в последующих пунктах, обеспечивают реальными возможностями для получения высшего образования только по отдельным учебным программам. Так, например, образование по естествознанию, что Водное управление признало желательным для инспектора рыбоохраны, в течение двух с половиной лет невозможно было получить ни во время принятия Правил № 79, и ни в настоящее время.

Из писем Управления государственной гражданской службы видно, что управление признало по существу сроки применения обязательного требования (окончание учебы), установленные пунктами 2 и 3 Правил № 79 – “1 августа 2004 года” и “1 августа 2005 года”, не соответствующими принципам целесообразности и соразмерности. В письме Управления

государственной гражданской службы от 25 июля 2005 года за № 08/2377 на имя Водного управления указывается:

“Учитывая то, что целесообразным основанием для увольнения чиновника в соответствии [...] с пунктом 3 [...] Правил № 79 является констатированный факт о неполучении высшего образования в установленном порядке (а не в установленный срок, поскольку конкретная дата не имеет особого значения), учреждение имеет право увольнять с должности только тех чиновников, которые не соблюдают установленный Правилами порядок. В связи с этим, если чиновник соблюдает установленный порядок (своевременно приступил к учебе в высшем учебном заведении, постоянно успешно учится и информирует об этом учреждение), то не имеется права (поскольку отсутствует целесообразное основание) увольнять только потому, что учеба была окончена в октябре 2005 года, а не 1 августа 2005 года. Также, если чиновник своевременно приступил к учебе, продолжительность которой четыре года, пять лет и более (а не три года), учреждение не имеет права увольнять такого чиновника” (*материалы дела, том 4, с. 161*).

В свою очередь, в письме от 1 февраля 2007 года за № 08/198 Управление государственной гражданской службы указывает: “Если чиновник приступил к учебе в срок, установленный пунктами 4 и 5 Правил, чтобы получить академическое или второго уровня профессиональное высшее образование, где длительность обучения согласно учебной программе составляет четыре года, пять лет и более (причем в Латвии в принципе имелось такое обучение высшему образованию), чиновник фактически не имел возможности получить высшее образование соответственно в срок, установленный пунктами 2 и 3 Правил № 79. Поэтому, учитывая цели правовой нормы и принцип соразмерности, если при наступлении установленного пунктами 2 и 3

Правил № 79 срока чиновник действовал в установленном порядке (своевременно приступил к учебе в высшем учебном заведении – соответственно до 01.10.2001. или 01.10.2002., постоянно успешно учился и информировал об этом учреждение), но не получил высшего образования, поскольку по объективным причинам (продолжительность обучения согласно учебной программе составляет четыре года или более) закончил всего 3 учебных курса, чиновник может продолжать занимать должность чиновника” (*материалы дела, том 1, с. 149*).

Обобщенные Управлением государственной гражданской службы данные свидетельствуют о том, что на 1 сентября 2005 года на должностях, на которые распространялось обязательное требование о получении высшего образования до 1 августа 2005 года, работу продолжали 158 человек (2,62 процента от общего количества трудоустроенных чиновников), с неоконченным высшим образованием (*материалы дела, том 1, с. 169*).

Таким образом, пункты 2 и 3 Правила № 79, если их интерпретировать как требование получить высшее образование в срок, установленный указанными пунктами, не соответствуют принципу правового доверия, а также принципам соразмерности и целесообразности.

Тем не менее, приведенные пункты соответствуют вышестоящим по юридической силе правовым нормам, если интерпретировать пункты таким образом, что они не распространяются на лиц, указанных в пунктах 4 и 5 Правил № 79, а именно, на тех лиц, которые в установленный срок приступили к учебе и продолжают учиться и информируют учреждение об учебе.

Правила № 79 различают и по-разному регулируют несколько групп лиц, а именно:

- 1) лиц предпенсионного возраста;
- 2) лиц, не достигших предпенсионного возраста и не имеющих высшего образования;
- 3) лиц, не достигших предпенсионного возраста и не получивших высшее образование.

Если пункты 2 и 3 Правил № 79 в первую очередь понимать так, что согласно им определяется единый срок введения требования в отношении указанных в данных пунктах чиновников, которые состояли на государственной гражданской службе на день вступления в силу закона О государственной гражданской службе и в отношении которых нормы данных правил не определяют иного регулирования, то **пункты 2 и 3 Правил № 79 соответствуют принципу правового доверия, а также принципу соразмерности и в связи с этим соответствуют статьям 1, 101 и 106 Конституции.**

19.5.5. Пункты 4 и 5 Правил № 79 предусматривали, что чиновник должен приступить к учебе соответственно в течение полугода или полутора лет. Как видно из письма Государственной службы леса, во время принятия указанных пунктов часть чиновников не располагала реальными возможностями для получения соответствующего образования.

Так, в письме Министерства земледелия от 19 января 2001 года за № 10/154 указывается, что “если в пункте правил предусмотреть, что те чиновники, которые не имеют высшего образования, приступают к учебе до 1 октября 2003 года, то в Государственной службе леса придется уволить с работы примерно 350 чиновников, поскольку максимальные годовые учебные мощности Сельскохозяйственного университета составляют 150 студентов-заочников” (*материалы дела, том 4, с. 210*).

Из письма Управления государственной гражданской службы от 5 сентября 2000 года за № 13/1027 на имя председателя Комиссии Сазыма по делам государственного управления и самоуправлений видно, какое количество чиновников и кандидатов в чиновники на тот момент имели высшее, среднее профессиональное и общее среднее образование. Например, в составе Министерства защиты среды и регионального развития имелось соответственно 290, 79 и 26 таких служащих. В составе Министерства земледелия 1467, 940 и 159 человек (*см.: материалы дела, том 1, с.с. 151-152*). Таким образом, сомнительно, взвешивались ли при принятии Правил № 79 предстоящие события в том случае, если уже чиновники и кандидаты в чиновники двух указанных министерств, т.е. более чем 1200 служащих без высшего образования в одном и том же году хотели бы учиться по одной и той же специальности. Тем не менее, в отношении работающих в Государственной службе леса лиц со средним профессиональным образованием указанное требование было изменено с принятием закона Об изменениях в законе О государственной гражданской службе, а именно, дополнением закона пунктом 7 правил перехода.

Срок, установленный в пунктах 4 и 5 Правил № 79, является разумным и соответствующим принципу правового доверия постольку, поскольку лица имели реальные возможности приступить к учебе по соответствующей специальности.

В отдельных случаях то, что лицо обязано было поступить в высшее учебное заведение в самый короткий срок, причем очень многим чиновникам одновременно, могло вызвать проблемы по отдельным специальностям или у отдельных лиц. Тем не менее, в распоряжении Конституционного суда отсутствует информация о том, что такого рода

проблемы в действительности имели место и что лица по объективным причинам не смогли приступить к учебе.

Более того, Заявитель пояснил, что осенью 2002 года он поступал в две высшие школы: Лесной факультет Сельскохозяйственного университета и Юридический колледж. Вначале он поступал в Юридический колледж, но долго не мог дождаться ответа, поэтому поступил в Лесной факультет. В конкретном случае был установлен достаточный срок для возможности приступить к учебе (*см.: материалы дела, том 4, с. 174*).

Таким образом, пункты 4 и 5 Правил № 79 соответствуют принципу соразмерности и принципу правового доверия и в связи с этим – статьям 1, 101 и 106 Конституции.

19.5.6. Пункт 6 Правил № 79 предусматривает обязанность чиновника в установленный срок предоставить руководителю учреждения государственного управления выданную высшим учебным заведением справку об учебе. Указанный пункт сам по себе не содержит ограничения основных прав лица, поэтому он **соответствует статьям 1, 101 и 106 Конституции.**

19.5.7. Пункт 7 Правил № 79 предусматривает: “Чиновники, которые в установленный пунктами 4, 5 или 6 настоящих правил срок не предъявили справку, увольняются с должности в связи с несоответствием обязательному требованию.” Управление государственной гражданской службы интерпретирует их как требование получить высшее образование в сжатые сроки, то есть, без отрыва чиновника по важным обстоятельствам (уход за ребенком или другие важные семейные обстоятельства, проблемы со здоровьем, кратковременные финансовые

трудности) или по причине выполнения важных служебных задач, а также по той причине, что учебное заведение меняется по соответствующей специальности.

Так, например, Управление государственной гражданской службы без оценки того, заменено ли учебное заведение в соответствии со знаниями, необходимыми для занимаемой должности, потребовало прекратить отношения государственной гражданской службы с лицом, которое работало в Службе поддержки сельского хозяйства, и продолжало учебу, начатую в Латвийской Полицейской академии и после окончания двух учебных курсов, в Латвийском Сельскохозяйственном университете (*см.: материалы дела, том 1, с.с. 221-229*).

Управление государственной гражданской службы потребовало также прекратить служебные отношения с лицом, которое временно прекратило учебу после 2 курсов из-за семейных и финансовых обстоятельств, поскольку в семье двое детей, а оба родителя приступили к учебе в высшей школе в соответствии с требованиями государственной гражданской службы. Причем, не учитывалось то, что данное лицо в дополнение к прямым трудовым обязанностям во время учебного перерыва выполняло дополнительные поручения, обеспечивая контроль за соблюдением правил по охране среды в установленном Рамсарской конвенцией месте – Лубанском водно-болотистом комплексе (*см.: материалы дела, том 1, с.с. 193-196*).

Управление государственной гражданской службы в письмах учреждениям указывает: “личные, материальные обстоятельства, смена учебного заведения без продолжения достигнутого образовательного уровня или нетрудоспособность (в т.ч. отпуск по уходу за ребенком) не могут служить в качестве объективного препятствия для несоблюдения указанного порядка, в результате чего указанные обстоятельства не могут

быть основанием для несоблюдения порядка, установленного Правилами”
(материалы дела, том 1, с.с. 178, 183, 192, 196).

Такая интерпретация Правил № 79 во многих случаях может не соответствовать принципу правового доверия, а также принципу соразмерности. Выгода, приобретаемая обществом, очевидно меньше ограничения прав лица.

В отличие от части третьей статьи 30 закона О государственной гражданской службе, предусматривающей, что половина годовой учебной платы возмещается чиновнику, если он “успешно учится” в учебном заведении, пункты 4, 5 и 6 Правил № 79 требуют, чтобы чиновник учился и предоставил справку об учебе (а не успешно учился с тем, чтобы по возможности поскорее закончить). Закон О высшей школе предусматривает право студентов временно прерывать учебу с последующим возобновлением.

Щадящий переход и пропорциональность обеспечивается, если высшее образование получается при конкретных обстоятельствах и конкретным лицом в течение разумного периода времени.

Таким образом, в отношении лиц, которые в установленный срок приступили к учебе в высшем учебном заведении и прервали ее на время по существенным оправдательным обстоятельствам, пункт 7 Правил № 79 не соответствует принципу правового доверия и принципу соразмерности и в связи с этим статьям 1, 101 и 106 Конституции.

Одновременно Конституционный суд принял во внимание то, что закон О государственной гражданской службе предусматривает регулярную переоценку деятельности чиновника. В соответствии с инструкцией № 2 Кабинета министров от 13 февраля 2001 года “О порядке оценки

деятельности и результатов деятельности чиновника” деятельность и результаты деятельности чиновника один раз в год оценивает комиссия по оценке претендентов и чиновников. Результаты оценки могут быть использованы в качестве основания для решения о несоответствии чиновника занимаемой должности. Таким образом, существует механизм, который, независимо от того, завершено ли получение формального высшего образования, позволяющий на переходном этапе продолжать службу только тем чиновникам, объем фактических знаний и навыков которых обеспечивает выполнение должностных обязанностей в необходимом качестве.

Постановляющая часть

На основании статей 30 – 32 закона О Конституционном суде, Конституционный суд

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 5 правил перехода закона О государственной гражданской службе соответствующим статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики.

2. Признать пункты 1–6 и 8–10 правил № 79 Кабинета министров от 20 февраля 2001 года “О сроках и порядке применения обязательного требования – наличие высшего образования –, предъявляемого чиновникам” соответствующими статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики.

3. Признать пункт 7 правил № 79 Кабинета министров от 20 февраля 2001 года “О сроках и порядке применения обязательного требования – наличие высшего образования –, предъявляемого

чиновникам” соответствующим статьям 1, 91, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики, за исключением случаев, распространяемых на лиц, указанных в пункте 4 постановляющей части решения.

4. В отношении лиц, которые в установленный срок приступили к учебе в высшем учебном заведении и прервали ее на время по существенным оправдательным обстоятельствам, признать пункт 7 правил № 79 Кабинета министров от 20 февраля 2001 года “О сроках и порядке применения обязательного требования – наличие высшего образования –, предъявляемого чиновникам” не соответствующим статьям 1, 101 и 106 Конституции Латвийской Республики и не имеющим силу со дня вступления в силу.

Решение является окончательным и не подлежит обжалованию.

Решение провозглашено в Риге 10 мая 2007 года.

Председатель судебного заседания Гунарс Кутрис