



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Решение
именем Латвийской Республики
Рига, 22 ноября 2011 года
по делу № 2011-04-01

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Айя Бранта, судьи Каспарс Балодис, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

по конституционным жалобам Норманса Карлсонса, Армандса Апсанса, Эгонса Балтгайлеса, Модриса Калниньша, Марекса Круциса, Эдгарса Лейманиса, Иверты Лерхи-Круце, Эдуардса Мазурса, Юриса Мичеревскиса, Дзинтарса Ристерсса, Санты Строде, Олафса Шванкса, Арнолдса Венде, Юриса Вишняковса и Леонидса Моховиковса,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17 и статьи 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе на заседании 26 октября 2011 года рассмотрел дело

«О соответствии пункта 2 статьи 13 Закона о неплатежеспособности, в той мере, в какой он относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 «Закона о неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области

экономики, управления или финансов, и пункта 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности статьям 1, 91 и 106 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. С момента вступления в силу главы 8 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция) «Основные права человека» требования, предъявляемые законом к образованию администратора процесса неплатежеспособности, неоднократно подвергались изменениям.

1.1. На момент вступления в силу главы 8 Конституции в 1998 году правовой статус администратора процесса неплатежеспособности регулировался законом «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ», принятый 12 сентября 1996 года. Этот закон вступил в силу 12 октября 1996 года и утратил силу 1 января 2008 года. Статья 13 этого закона – «Квалификация администратора» – (в редакции от 13 июня 2002 года с поправками, внесенными законом от 29 мая 2003 года) предусматривала: «Администратором может быть только физическое лицо, получившее высшее юридическое образование или высшее образование в области экономики, управления или финансов, или имеющее по крайней мере трехлетний опыт практической работы в органах и исполнительных органах надзора над предприятиями или предпринимательскими обществами, которое успешно выполнило сертификационные требования, необходимые для получения специализации администратора, и которому Агентство выдало сертификат в соответствии с настоящим законом».

1.2. 1 ноября 2007 года Сазьма приняла новый Закон о неплатежеспособности (далее – Закон о неплатежеспособности от 2007 года), который вступил в силу 1 января 2008 года и утратил силу 1 ноября 2010 года. Часть первая статьи 13 – «Требования, предъявляемые к администратору» – этого закона гласила:

- „(1) Администратором может быть дееспособное физическое лицо:
[..]
- 2) которое получило признанное государством свидетельство о высшем профессиональном образовании второго уровня в сфере правоведения и присвоенной квалификации юриста, или же получившее признанный государством документ об академическом образовании в области правоведения и присвоенной научной степени;
- 3) которое имеет по крайней мере трехлетний опыт работы по специальности; [..]
- 5) которое успешно сдало экзамен на получение специализации администратора;
- 6) которое получило сертификат администратора процесса неплатежеспособности».

В свою очередь, пункт 3 переходных положений упомянутого закона гласил: «Сертификаты, выданные до дня вступления в силу настоящего закона, признаются действительными в течение указанного в них срока. По истечении этого срока лицо, имеющее высшее юридическое образование или высшее образование в области экономики, управления или финансов, имеет право на аттестацию администратора в порядке, установленном настоящим законом».

1.3. Действующий Закон о неплатежеспособности был принят Сазьмой 26 июля 2010 года. Он вступил в силу 1 ноября 2010 года. Часть первая статьи 13 – «Требования и ограничения, установленные в отношении администратора процесса неплатежеспособности» – этого закона предусматривает:

- «Администратором процесса неплатежеспособности (далее – администратор) может быть дееспособное физическое лицо: [..]
- 2) которое получило признанное государством свидетельство о высшем профессиональном образовании второго уровня в сфере правоведения и присвоенной квалификации юриста, или же получившее признанный государством документ об академическом образовании в области

правоведения и присвоенной научной степени (далее – оспариваемая норма);

[..] 4) которое имеет по крайней мере трехлетний опыт работы в должности юриста или приравняемой к ней должности после получения образования и квалификации, упомянутых в пункте 2 части первой данной статьи».

Части первая, вторая и третья статьи 16 – «Сертификация и повторная сертификация администратора» – Закона о неплатежеспособности предусматривают:

«(1) Сертификат администратора является документом, который подтверждает профессиональную квалификацию администратора и дает лицу право принимать на себя и выполнять обязанности администратора.

(2) Лицо, которое отвечает требованиям части первой статьи 13 настоящего закона, и которое прослушало курс обучения претендентов на должность администратора, имеет право пройти сертификацию администратора.

(3) Лицу, которое успешно выполнило все сертификационные требования, Ассоциация администраторов выдает сертификат администратора. Срок действия сертификата администратора – два года. Срок действия сертификата администратора может быть продлен путем повторной сертификации».

В свою очередь, пункт 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности (далее – оспариваемое переходное положение) предусматривает:

«К администраторам, которым сертификаты были выданы в соответствии с требованием статьи 13 «Закона о неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о наличии по крайней мере трехлетнего опыта практической работы в учреждениях и исполнительных учреждениях по надзору за предприятиями и предпринимательскими обществами, но которые не имеют высшего образования в сфере правоведения, требование о наличии высшего образования в области правоведения, упомянутое в пункте 2 статьи 13 настоящего закона, применимо с 1 января 2017 года. К администраторам, которым сертификаты выданы до 31 октября 2010 года, но которые не

имеют высшего образования в сфере правооказания, требование о наличии высшего образования в области правооказания, упомянутое в пункте 2 статьи 13 настоящего закона, применимо с 1 января 2017 года. Администратору, упомянутому в первом и втором предложениях данного пункта, не начавшему учебу в образовательном учреждении с целью получения высшего образования в области правооказания, необходимо начать учебу до 1 января 2012 года и представить Ассоциации администраторов выданную высшим учебным заведением справку о начале учебы. Администраторы, упомянутые в первом и втором предложениях данного пункта, учащиеся в высшем учебном заведении, при подаче заявки на повторную сертификацию должны представить Ассоциации администраторов выданную высшим учебным заведением справку об успешном продолжении учебы. Если администратор не начал учебу в срок, установленный третьим предложением данного пункта, или же не представил справку об успешном продолжении учебы при подаче заявки на повторную сертификацию, его сертификат считается действительным в течение указанного в сертификате срока, и упомянутый администратор не получает повторной сертификации».

2. В рассматриваемом деле решением судьи Конституционного суда от 29 апреля 2011 года объединены два дела:

1) дело № 2011-04-01 «О соответствии пункта 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности статьям 1, 91 и 106 Конституции Латвийской Республики», возбужденное по конституционной жалобе Норманса Карлсона (далее в тексте – Податель первого заявления);

2) дело № 2011-06-01 «О соответствии пункта 2 статьи 13 Закона о неплатежеспособности в той мере, в какой он относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 «Закона о неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области экономики, управления или финансов, статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики», возбужденное по конституционной жалобе Арманса Апсанса, Эгонса Балтгайлса,

Модриса Калниньша, Марекса Круциса, Эдгарса Лейманиса, Иверты Лерхи-Круце, Эдуардса Мазурса, Юриса Мичеревскиса, Дзинтарса Ристерсса, Санты Строде, Олафса Шванкса, Арнолдса Венде, Юриса Вишняковса и Леонидса Моховиковса (далее – Податели второго заявления).

Податели обоих заявлений (далее вместе – Заявители) являются сертифицированными администраторами процесса неплатежеспособности (далее также – администраторы), получившими высшее образование в области экономики, управления или финансов, но не имеющими юридического образования.

2.1. Податель первого заявления просит признать оспариваемое переходное положение не соответствующим статьям 1, 91 и 106 Конституции.

Податель первого заявления указывает, что у него имеется высшее образование в области экономики. В 2004 году в соответствии с действующим на тот момент регулированием он успешно выполнил сертификационные требования, необходимые для получения специализации администратора, и получил сертификат администратора. В связи с действовавшим на тот момент регулированием касательно требований к образованию администратора у него сформировалось правовое доверие в отношении того, что он и в дальнейшем сможет работать администратором. Несмотря на то, что в Законе о неплатежеспособности от 2007 года в отношении администраторов было установлено требование о наличии юридического образования, регулирование, содержащееся в пункте 3 переходных положений этого закона, не относилось к уже существующим администраторам. В оспариваемом же переходном положении подобное регулирование отсутствует.

Шесть лет проработав администратором процесса неплатежеспособности, Податель первого заявления получил все необходимые навыки практической работы и теоретические знания, непрерывно их совершенствовал с целью успешного исполнения обязанностей администратора и неоднократно подтвердил свои знания, возобновляя сертификат администратора в результате успешного

прохождения аттестации. К администраторам, имеющим опыт работы и могущим выполнить требования к повторной сертификации, можно отнести более щадящие средства, в меньшей степени ограничивающие их права, нежели требование о получении второго высшего образования, однако столь же эффективно позволяющие удостовериться в наличии у администратора знаний и навыков.

Податель первого заявления указывает, что не была оценена и соразмерность ограничения основных прав. Для получения квалификации юриста необходимо длительное время и существенные финансовые средства. Поскольку соответствующие знания и опыт уже были накоплены за время работы в должности администратора, получение юридического образования имело бы только формальное значение.

Податель первого заявления считает, что администраторы находятся в равных и сравнимых условиях с присяжными нотариусами и присяжными судебными исполнителями. К этим лицам также были выдвинуты новые требования касательно образования, а именно – необходимость в получении академической степени магистра права. Однако это требование не отнесено к уже произведенным в должность нотариусам. В свою очередь, присяжным судебным исполнителям был отведен значительно более длительный срок на получение образования, нежели администраторам.

2.2. Податели второго заявления просят признать оспариваемую норму, в той мере, в какой она относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 закона «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области экономики, управления или финансов, не соответствующей первому предложению статьи 91 и первому предложению статьи 106 Конституции.

По мнению подателей второго заявления, они уже доказали свои знания и практические навыки, необходимые для выполнения работы администратора. Поэтому требование о получении юридического образования, заключенное в оспариваемой норме, следует считать

ограничением их основных прав, установленных статьей 106 Конституции.

Податели второго заявления не оспаривают того, что это ограничение было установлено законом и преследует легитимную цель. Они также не оспаривают того, что избранные законодателем средства подходят для достижения легитимной цели. Однако этой цели можно достигнуть и более щадящими средствами. В наличии знаний и навыков, необходимых для исполнения обязанностей администратора, можно удостовериться на экзамене, который администратор должен сдавать в соответствии с правилами Кабинета Министров № 1038 от 9 ноября 2010 года «Порядок обучения претендентов на должность администратора процесса неплатежеспособности и сертификации администраторов процесса неплатежеспособности» (далее – Правила № 1038). Кроме того, можно назначить дополнительные курсы обучения в областях правоповедения, которые являются существенными для исполнения обязанностей администратора.

Польза, получаемая обществом от предусмотренного в отношении администраторов ограничения основных прав, невелика. Уверенность общества в компетентности и способностях Подателей второго заявления не может существенно вырасти только благодаря тому, что последние получают второе высшее образование. Уже существующий опыт успешной работы в должности администратора доказывает компетентность Заявителей. Кроме того, выдвинутое в отношении Заявителей требование о получении второго высшего образования связано со значительными расходами и затратами времени. Имеется в виду, что для выполнения требований бакалаврских и магистерских учебных программ необходимо пять-шесть лет. Плата за обучение достигает пяти-шести тысяч латов.

По мнению Подателей второго заявления, оспариваемая норма противоречит принципу равенства. По правовому положению их можно сравнить с двумя группами лиц. Во-первых, это администраторы, получившие высшее образование в области правоповедения. Во-вторых, это представители других профессий (детектив, управляющий жилого дома), для которых законодатель предусмотрел обязательные условия для начала деятельности в конкретной профессии.

Закон предписывает, что для работы администратора необходимо не только определенное профессиональное образование, но и оценка знаний, навыков и деятельности – сертификация и повторная сертификация. Администраторы проходят повторную сертификацию через каждые два года. Если администратор к моменту очередной сертификации не повысит квалификацию, и его деятельность не будет соответствовать требованиям нормативных актов, сертификат не будет возобновлен.

Таким образом, способность лица выполнять работу администратора можно оценить не только по указанному в оспариваемой норме свидетельству о профессиональном образовании, но и с помощью проверки его знаний и навыков в соответствии с определенным порядком.

3. Орган, издавший оспариваемую норму и оспариваемое переходное положение (далее – оспариваемое регулирование), – **Саэйма** – указывает, что не согласен с мнением Заявителей. Саэйма считает, что оспариваемое регулирование соответствует нормам высшей юридической силы, и просит признать оспариваемое регулирование соответствующим статьям 1, 91 и 106 Конституции.

Саэйма не отрицает, что оспариваемая норма предусматривает в отношении Заявителей ограничение основных прав, установленных статьей 106 Конституции, однако оспариваемая норма имеет легитимную цель и соответствует принципу соразмерности. Одновременно Саэйма, ссылаясь на практику Конституционного суда, указывает, что границы свободы действий лица при выборе рода занятий установлены уже в самой статье 106 Конституции, а именно – ряд квалификационных требований, выдвигаемых в отношении каждого рода занятий, включает минимальный уровень образования, теоретических знаний и навыков, а также степень ответственности, необходимые для успешного выполнения соответствующей работы.

Саэйма подчеркивает, что в процессе неплатежеспособности главным образом от администратора зависит эффективное и объективное применение правовых актов о неплатежеспособности. Обязанность администратора – защитить активы должника и их стоимость, а также интересы кредиторов и работников. Поэтому существенно, чтобы у

администратора имелась надлежащая квалификация, а также знания, опыт и личностные качества, которые обеспечивали бы эффективный ход процесса неплатежеспособности и общее доверие к нормативному регулированию в области неплатежеспособности. Таким образом, легитимная цель оспариваемого регулирования – правомерный, эффективный и непрерывный ход процесса неплатежеспособности, что, в соответствии со статьей 116 Конституции, отвечает интересам защиты прав других лиц.

Оспариваемая норма требует, чтобы администратор получил профессиональное высшее образование второго уровня, включающее квалификацию юриста. Лицо также отвечает требованиям оспариваемой нормы, если оно получило высшее академическое образование, то есть степень бакалавра или магистра в соответствии с частью второй статьи 3 Закона о высших учебных заведениях. В свою очередь, используемые в оспариваемой норме слова «научная степень» в понимании Закона о высших учебных заведениях правовых последствий не вызывают и не вызывали вплоть до настоящего момента.

Сазйма считает предъявленное к администраторам требование о получении высшего юридического образования логичным и необходимым, так как в обязанности администратора входят главным образом действия юридического характера. Иные средства, гарантирующие то, что все администраторы, независимо от опыта их практической работы, обладают знаниями, необходимыми для эффективного применения правовых норм, отсутствуют. Признанный государством диплом о получении высшего юридического образования является достаточным свидетельством того, что администратор получил знания в соответствующей области права, и его нельзя считать простой формальностью.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции Латвийской Республики (далее – Министерство юстиции) – считает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1, 91 и 106 Конституции. Оно направлено на повышение качества процесса неплатежеспособности. Оспариваемое регулирование не гарантирует

конкретным лицам право занимать должность администратора, а обеспечивает, чтобы ее занимали лица с подходящей квалификацией. Преобладающая часть обязанностей администратора – это действия юридического характера.

По мнению Министерства юстиции, цель оспариваемого регулирования – гарантировать, чтобы все администраторы имели квалификацию юриста, и, следовательно, были способны обеспечить эффективный и законный ход и достижение целей процесса правовой защиты, процесса неплатежеспособности юридического лица, процесса неплатежеспособности физического лица. Эта цель связана как с демократическим устройством государства, так и с безопасностью общества.

Ссылаясь на правила Кабинета Министров № 461 от 18 мая 2010 года «О классификаторе профессий, соответствующих профессии основных задач и квалификационных требованиях и порядке использования и обновления Классификатора профессий», Министерство юстиции подчеркивает, что профессия администратора включена в стандарт профессии юриста.

Законом о неплатежеспособности было введено много новшеств и существенно изменена система процесса неплатежеспособности в Латвии. Вследствие этого изменилась и роль администратора в этой системе, и появилась необходимость в пересмотре предъявляемых к администратору требований. Оспариваемое регулирование наделяет администратора более широкими полномочиями и возлагает на него большую ответственность по сравнению с предыдущим регулированием.

Министерство юстиции подчеркивает, что признанный государством диплом о получении высшего юридического образования является достаточным и необходимым свидетельством того, что администратор получил знания в области правоповедения. В противном случае любое требование о конкретном образовании можно было бы считать чистой формальностью, и лица могли бы ссылаться на достаточные знания, полученные на практике. Обучение администраторов, предусмотренное Правилами № 1038, не может заместить компетентность, приобретенную в высшем учебном заведении, и не является альтернативным средством

достижения легитимной цели. Оспариваемое регулирование предусматривает достаточный переходный период, в течение которого администраторы, не имеющие юридического образования, могут его получить. Различное отношение к Заявителям и другим группам лиц, на которые указано в заявлениях, установлено по объективному критерию, то есть, по образованию.

5. Приглашенное лицо – государственное агентство «Администрация неплатежеспособности» (далее – Администрация) – считает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1, 91 и 106 Конституции. Оно не отрицает, что оспариваемое регулирование предусматривает в отношении Заявителей ограничение основных прав, установленных статьей 106 Конституции, однако это ограничение установлено законом, преследует легитимную цель и соответствует принципу соразмерности.

Администрация подчеркивает, что установленное оспариваемым регулированием требование в отношении высшего образования в области правоведения выдвинуто в связи с предоставленными администратору широкими полномочиями в рамках процесса неплатежеспособности. Для выполнения многочисленных задач, предусмотренных Законом о неплатежеспособности, администратор нуждается не только в опыте практической работы, но и во всесторонних теоретических юридических знаниях. Администратору лишь частично необходимы навыки экономиста и финансиста, в то время как без юридического образования он обойтись не может.

При проверке соответствия действий администраторов требованиям закона, а также при рассмотрении жалоб, Администрация в 2010 году приняла 398 решений о действиях администратора по конкретному процессу неплатежеспособности. В 48 случаях на администратора была возложена правовая обязанность по устранению констатированных нарушений нормативных актов. Кроме того, в 2010 Департамент Администрации, осуществляющий надзор над администраторами, подал в суд 86 заявлений об отстранении администратора от исполнения обязанностей.

6. Приглашенное лицо – общество «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности» (далее – Ассоциация) – считает, что оспариваемое регулирование соответствует статьям 1, 91 и 106 Конституции. Предусмотренное статьей 106 Конституции право на свободный выбор занятия ограничено самой статьей 106. Это право неразрывно связано со способностями и квалификацией лица. С учетом задач и ответственности администратора, требование об обязательном юридическом образовании выдвинуто обоснованно.

Программа обучения администраторов в настоящий момент создана для лиц, получивших образование в области правоповедения. Процесс обучения и сертификации администраторов обеспечивает уверенность в том, что лица, получившие юридическое образование, получили также необходимые для работы администратора знания в области экономики, управления и финансов. Вопросы экзамена на должность администратора, которых в общей сложности 440, разделяются в следующей пропорции: бухгалтерия и финансы – 40 вопросов; налоги и их администрирование – 40 вопросов; экономика и коммерческое управление – 40 вопросов, процессу же неплатежеспособности отведено 120 вопросов.

В процессе повторной сертификации не проверяются знания администратора по конкретным предметам, а оцениваются показатели усовершенствования профессиональной деятельности и квалификации.

Часть выводов

7. Податель первого заявления просит Конституционный суд оценить соответствие оспариваемого переходного положения принципу правового доверия, вытекающему из статьи 1 Конституции. Он также просит оценить соответствие оспариваемого переходного положения закрепленному статьей 106 Конституции праву свободно выбирать род занятий и место работы в соответствии с собственными способностями и квалификацией, а также установленному статьей 91 Конституции принципу равенства (*см. стр. 1 – 12 тома материалов дела*).

В свою очередь, Податели второго заявления просят Конституционный суд оценить соответствие оспариваемой нормы основным правам, закрепленным первым предложением статьи 106 Конституции, и принципу равенства, установленному первым предложением статьи 91 Конституции (*см. стр. 34 – 46 тома 1 материалов дела*).

В обоих заявлениях предоставлено схожее обоснование ущемления прав, заключенных в статьях 91 и 106 Конституции, однако оспариваются различные нормы.

8. Конституционный суд заключил, что в решение от 29 апреля 2011 года об объединении дел и продлении срока подачи ответного письма закралась техническая ошибка (*см. стр. 31 – 32 тома 1 материалов дела*). По конституционной жалобе Подателя первого заявления было возбуждено дело № 2011-04-01 «О соответствии пункта 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности статьям 1, 91 и 106 Конституции Латвийской Республики» (*см. стр. 21 – 24 тома 1 материалов дела*). В свою очередь, по конституционной жалобе Подателей второго заявления было возбуждено дело № 2011-06-01 «О соответствии пункта 2 части первой статьи 13 Закона о неплатежеспособности, в той мере, в какой он относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 закона «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области экономики, управления или финансов, статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики» (*см. стр. 129 – 131 тома 1 материалов дела*). Таким образом, название дела следует излагать в следующей редакции:

«О соответствии пункта 2 части первой статьи 13 Закона о неплатежеспособности, в той мере, в какой он относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 «Закона о неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области экономики, управления или финансов, статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики и пункта 7

переходных положений Закона о неплатежеспособности статьям 1, 91 и 106 Конституции Латвийской Республики».

9. В оспариваемой норме законодатель определил, что администратором может быть лицо, получившее признанное государством свидетельство о высшем профессиональном образовании второго уровня в сфере правооказания и присвоенной квалификации юриста, или же получившее признанный государством документ об академическом образовании в области правооказания и присвоенной научной степени.

В свою очередь, оспариваемое переходное положение предусматривает период, в течение которого сертифицированные администраторы с высшим образованием в области экономики, управления или финансов должны получить высшее образование в области правооказания, чтобы иметь возможность продолжать исполнять обязанности администратора.

В существующей практике Конституционного суда закрепился вывод, что ущемление основных прав может быть или ожидаемым в будущем, или потенциальным (*см. пункт 2.4 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03 и решение от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03*). В правовой доктрине изложено мнение, что потенциальное, а также ожидаемое в будущем, ущемление означает, что основные права человека будут затронуты – существует обоснованная и достоверная вероятность того, что применение оспариваемой нормы может вызвать неблагоприятные последствия для подателя конституционной жалобы (*см.: Rodiņa A., Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā. Rīga: Latvijas Vēstnesis, 2009, стр. 161-168*).

Заявители являются сертифицированными администраторами, не получившими предписанного оспариваемым регулированием высшего образования в области правооказания. В соответствии с нормативным регулированием, которое было в силе на момент сертификации этих лиц, квалификацию администратора подтверждало наличие высшего образования в области экономики, финансов или управления или высшее

юридическое образование, или же по крайней мере трехлетний опыт практической работы в органах или исполнительных органах надзора над предприятиями и предпринимательскими обществами.

Конституционный суд констатирует, что оспариваемое регулирование в будущем затронет Заявителей, если они в упомянутые в оспариваемом переходном положении сроки не начнут учебу и не получат высшего образования в сфере правоведения. Учитывая то, что требование о получении высшего образования в сфере правоведения установлено в оспариваемой норме, Конституционному суду необходимо оценить, соответствует ли она основным правам, закрепленным статьями 91 и 106 Конституции.

Таким образом, Конституционный суд в первую очередь будет оценивать соответствие оспариваемой нормы статьям 91 и 106 Конституции.

10. Оценка соответствия оспариваемой нормы статьям 91 и 106 Конституции – просьба Подателей второго заявления. Из их заявления следует, что они просят признать оспариваемую норму не соответствующей первому предложению статьи 91 и первому предложению статьи 106 Конституции (*см. стр. 34-46 тома 1 материалов дела*).

10.1. Статья 91 Конституции гласит: «Все люди в Латвии равны перед законом и судом. Права человека реализуются без какой-либо дискриминации».

Статья 91 Конституции содержит два тесно взаимосвязанных, но разных принципа: принцип равенства – в первом предложении – и принцип запрета дискриминации – во втором предложении (*см. пункт 9.3 решения Конституционного суда от 14 сентября 2005 года по делу № 2005-02-0106*). Цель принципа запрета дискриминации, закрепленного вторым предложением статьи 91 Конституции, – предотвратить в демократическом и правовом государстве возможность ограничения основных прав человека на основании какого-либо недопустимого критерия, например, расы, национальности или пола (*см. пункт 6 решения Конституционного суда от 29 декабря 2008 года по делу №*

2008-37-03). Однако в материалах дела не указано, что различное отношение, предусмотренное в оспариваемой норме, основано на каком-либо недопустимом критерии.

Таким образом, Конституционный суд в рамках данного дела будет оценивать соответствие оспариваемой нормы принципу равенства, установленному первым предложением статьи 91 Конституции.

10.2. Статья 106 Конституции гласит: «Каждый имеет право свободно выбирать занятие и рабочее место в соответствии со своими возможностями и квалификацией. Принудительный труд запрещен. Принудительным трудом не считается привлечение к ликвидации последствий катастроф и привлечение к работе согласно постановлению суда». Обоснование второго заявления не затрагивает нарушение запрета на принудительный труд.

Таким образом, Конституционный суд в рамках этого дела будет оценивать соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 106 Конституции.

10.3. В практике Конституционного суда закрепился вывод, что установленный первым предложением статьи 91 Конституции принцип равенства в основном следует применять совместно с другими основными правами. Права, закрепленные статьей 91 Конституции, являются «сравнительными», то есть, они могут требовать равного отношения, но сами по себе не могут раскрыть того, каким это отношение должно быть – благоприятным или неблагоприятным. Для того чтобы выбрать одно из решений, необходимо учитывать другие соображения, находящиеся за пределами понятия равенства (*см., например, пункт 6.2.1 решения Конституционного суда от 29 октября 2010 года по делу № 2010-17-01*).

Таким образом, соответствие оспариваемой нормы первому предложению статьи 91 Конституции следует оценивать во взаимосвязи с основными правами, установленными первым предложением статьи 106 Конституции.

11. Конституционный суд в своей практике неоднократно интерпретировал первое предложение статьи 106 Конституции и

принимал решения относительно методов его интерпретации и содержания. Заключенное в статье 106 понятие «занятие» относится к занятости как в частном, так и в публичном секторе, а также к профессиям, в которых трудовые правоотношения не основаны на трудовом договоре, регулируемом Законом о труде (*см. пункт 7 решения Конституционного суда от 18 декабря 2003 года по делу № 2003-12-0106*).

Таким образом, к должности администратора относятся права, установленные первым предложением статьи 106 Конституции.

12. Первое предложение статьи 106 Конституции предусматривает право лица свободно выбирать занятие с учетом совокупности способностей, знаний и навыков, которые характеризуют подготовленность и пригодность конкретного лица к выполнению определенной работы, принимая во внимание и образование, и практический опыт конкретной работы, а также другие знания, умения и навыки, которые соответствующее лицо приобрело и развивало (*см., например, пункт 7 решения Конституционного суда от 1 ноября 2007 года по делу № 2007-08-01*).

Установленные оспариваемой нормой требования относятся не только к претендентам на должность администратора, но и к сертифицированным администраторам, которые не имеют высшего образования в области правоведения.

Чтобы оценить, соответствует ли требование о высшем образовании основным правам, установленным статьей 106 Конституции, необходимо выяснить, содержит ли это требование какое-либо ограничение упомянутых прав (*см. пункт 20 решения Конституционного суда от 22 марта 2005 года по делу № 2004-13-0106*).

Заявители получили высшее образование в области экономики, управления или финансов, прошли предусмотренное для администраторов обучение, в установленном законом порядке доказали свои знания и навыки в процессе сертификации администраторов и уже несколько лет работают в должности администратора. В соответствии с оспариваемой нормой, лицо более не сможет быть администратором

процесса неплатежеспособности, если оно не получит высшего юридического образования.

Таким образом, оспариваемая норма ограничивает основные права, предусмотренные первым предложением статьи 106 Конституции.

13. В нескольких решениях Конституционный суд указывал, что принцип правового равенства требует равного отношения к лицам, находящимся в равных и сравнимых условиях. Различное отношение к таким лицам допустимо единственно в том случае, если на то есть объективное и разумное основание. Принцип правового равенства допускает и даже требует различного отношения к лицам, находящимся в разных условиях. Только в том случае, если констатируется существование объективного и разумного основания, принцип равенства допускает различное отношение к лицам, находящимся в равных условиях, или равное отношение к лицам, находящимся в разных условиях (*см., например, пункт 13 части выводов решения Конституционного суда от 3 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106 и пункт 6 решения от 4 января 2007 года по делу № 2006-13-0103*).

Для различного отношения нет объективного и разумного основания, если оно не преследует легитимной цели, или если избранные средства несоразмерны поставленным целям (*см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 декабря 2002 года по делу № 2002-15-01*).

Оценивая, соответствует ли оспариваемая норма первому предложению статьи 91 Конституции, Конституционный суд должен выяснить: 1) имеют ли место лица (группы лиц), находящиеся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях, и если имеют, то какие именно лица и группы лиц; 2) какое отношение к этим лицам предусматривает оспариваемая норма – равное или различное; 3) есть ли для такого отношения объективное и разумное основание, то есть, преследует ли оно легитимную цель, и соблюден ли принцип соразмерности.

14. Чтобы определить, имеют ли место лица, находящиеся в равных и сравнимых по определенным критериям условиях, и если имеют, то какие именно лица, необходимо найти объединяющий признак группы лиц (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 21 мая 2004 года по делу № 2003-23-01).

14.1. Наличие высшего образования было выдвинуто в качестве обязательного условия для деятельности лица в должности администратора уже в статье 13 закона от 12 сентября 1996 года «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ». Однако претенденты на должность администратора не были обязаны получить высшее образование в области правоведения. Администраторами могли быть и лица с высшим образованием в области экономики, управления или финансов, а также лица, имеющие по крайней мере трехлетний опыт практической работы в органах и исполнительных органах надзора над предприятиями или предпринимательскими обществами.

В свою очередь, в Законе о неплатежеспособности от 2007 года законодатель особо определил, что претендент на должность администратора должен получить высшее профессиональное образование в области правоведения и квалификацию юриста. Это требование, однако, не было отнесено к лицам, которые уже работали в должности администратора. Таким образом, обязанности администратора было разрешено исполнять двум группам лиц: 1) лицам, которые стали администраторами в соответствии с законом от 12 сентября 1996 года «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ»; 2) лицам, которые получили высшее юридическое образование после вступления в силу Закона о неплатежеспособности от 2007 года, то есть, после 1 января 2008 года. Оспариваемая же норма относит требование о высшем юридическом образовании ко всем администраторам, которые уже были сертифицированы, а также к лицам, которые желают получить сертификат администратора. Таким образом, оспариваемая норма не позволит исполнять обязанности администратора сертифицированным администраторам, которые получили высшее образование в области экономики, управления или финансов, или которые имеют не менее трех

лет опыта практической работы в органах или исполнительных органах надзора над предприятиями или предпринимательскими обществами.

Податели второго заявления указывают, что они уже получили одно высшее образование, не в области правоведения, но в других областях. Они считают, что находятся в равных и сравнимых условиях с двумя группами лиц: 1) администраторами, которые получили высшее образование в области правоведения; 2) представителями других профессий (управляющие жилых домов, детективы), в отношении которых законодатель установил обязательные условия для начала деятельности по конкретной профессии (*см. стр. 43-44 тома 1 материалов дела*).

Конституционный суд уже ранее подчеркивал значение опыта практической работы, например, в исполнении обязанностей управляющего жилых домов (*см. пункт 19 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01*). Опыт практической работы является существенной предпосылкой и для исполнения обязанностей администратора. Однако объем этих обязанностей значительно отличается. Администрация, Ассоциация и Министерство юстиции обоснованно указывают, что администраторам при исполнении обязанностей, возложенных на них Законом о неплатежеспособности, для правильного и эффективного использования присвоенных им законом полномочий необходим не только опыт практической работы, но и всесторонние юридические знания (*см. стр. 44, 54, 58-59 материалов дела*). Пункт 4 части первой статьи 13 Закона о неплатежеспособности содержит требование о получении претендентом на должность администратора по крайней мере трехлетнего опыта работы в должности юриста или приравняемой к ней должности. Несмотря на то, что законодатель таким образом подчеркнул значение практического опыта в исполнении обязанностей администратора, этот опыт не может заместить всесторонние юридические знания.

По сравнению с лицами, ведущими другую профессиональную деятельность, на администраторов законодатель возложил иные обязанности и ответственность. Поэтому и требования, предъявленные законодателем к образованию администраторов, отличны. Таким образом,

соответствие оспариваемой нормы принципу равенства следует оценивать только в контексте требований, установленных в отношении образования администратора.

В равных и сравнимых условиях находятся лица, получившие высшее образование в области экономики, финансов или управления, и лица с высшим образованием в области правоведения.

14.2. Оспариваемая норма предусматривает, что администратором процесса неплатежеспособности может быть только лицо, получившее признанный государством документ о получении высшего образования в области правоведения. Таким образом, лица, не имеющие высшего юридического образования, но на момент вступления оспариваемой нормы в силу уже являющиеся сертифицированными администраторами процесса неплатежеспособности, обязаны получить еще одно высшее образование – в правоведении.

Однако оспариваемая норма не выдвигает упомянутого требования об образовании в отношении администраторов, которые получили высшее юридическое образование в период действия закона «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ». Упомянутое требование не относится к лицам, ставшим администраторами после 1 января 2008 года, так как для этих лиц высшее юридическое образование уже было обязательным в соответствии с нормами Закона о неплатежеспособности от 2007 года.

Таким образом, оспариваемая норма предусматривает различное отношение к лицам с высшим образованием в области экономики, финансов или управления и к лицам с высшим образованием в области правоведения.

15. В деле отсутствуют материалы, вызывающие сомнения в том, что оспариваемая норма была принята и объявлена в надлежащем процессуальном порядке.

Содержащееся в оспариваемой норме ограничение было установлено законом.

16. В основе любого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, говорящие в пользу необходимости этого ограничения, то есть, ограничение устанавливается ради обеспечения важных интересов – легитимной цели (*см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01*). Статьей 116 Конституции установлено, что предусмотренные статьей 106 права «могут быть ограничены в предусмотренных законом случаях для защиты прав других людей, демократического устройства государства, безопасности общества, благосостояния и нравственности».

Сазыма указывает, что должность администратора была введена для того, чтобы обеспечить правомерный и эффективный ход процесса неплатежеспособности, в особенности в отношении управления имуществом предприятий (предпринимательских обществ), признанных неплатежеспособными. Такой процесс неплатежеспособности способствует улучшению и стабилизации предпринимательской среды, а также снижает повседневный риск коммерсантов (*см. стр. 52-53 тома 2 материалов дела*). По мнению Министерства юстиции, высшее образование в области правоповедения администратору необходимо и по той причине, что по сравнению с предыдущим нормативным регулированием администраторам были присвоены более широкие полномочия, причем, в числе прочего, было уменьшено значение собрания кредиторов. Посредством увеличения роли администратора была реализована цель Закона о неплатежеспособности – повышение эффективности и скорости процесса неплатежеспособности (*см. стр. 57-58 тома 3 материалов дела*).

Процесс неплатежеспособности направлен главным образом на защиту прав кредиторов и должников (*см. пункт 9.4 решения Конституционного суда о прекращении судопроизводства по делу № 2009-100-03*). Конституционный суд, ссылаясь на выводы Федерального конституционного суда Германии, в свое время заключил, что главная задача администратора – обеспечить эффективность процесса неплатежеспособности (*см. пункт -10.2 решения Конституционного суда от 23 февраля 2006 года по делу № 2005-22-01*). Объем обязанностей администратора требует, чтобы администратор обладал соответствующей

квалификацией, знаниями и опытом. Это обеспечивает не только беспрепятственный ход процесса неплатежеспособности, но и доверие общества к эффективности регулирования неплатежеспособности. Благодаря этому сокращается продолжительность процесса неплатежеспособности, снижаются издержки процесса, и увеличивается размер средств, возвращенных в рамках этого процесса. Это отвечает интересам кредиторов, должника и государства, а также способствует уравниванию этих интересов.

Легитимная цель оспариваемой нормы – защита прав других лиц.

17. Принцип соразмерности требует того, чтобы в случаях, когда публичная власть ограничивает права и законные интересы лица, соблюдалось разумное равновесие между интересами лица и интересами общества или государства. Для того, чтобы заключить, соблюдается ли принцип соразмерности, необходимо выяснить, подходят ли избранные законодателем средства для достижения легитимной цели, отсутствуют ли более щадящие средства ее достижения, и являются ли действия законодателя соответствующими. Если при оценке правовой нормы делается вывод, что она не соответствует хотя бы одному из перечисленных критериев, норма не соответствует и принципу соразмерности и является противоправной (*см., например, пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01*).

18. Конституционный суд заключил, что квалификационные требования, выдвигаемые в отношении каждого рода занятий, включают минимальный уровень образования, теоретические знания, навыки и степень ответственности, необходимые для успешного выполнения основных задач этой работы, и образование является одним из критериев, доказывающих пригодность лица для работы на соответствующей должности (*см. пункты 2.2 и 2.4 части выводов решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01*).

Администрация и Ассоциация указывают, что администратору для исполнения предусмотренных Законом о неплатежеспособности обязанностей необходимы юридические знания (*см. стр. 43-44, 54 тома 3 материалов дела*). Можно согласиться с тем, что упомянутые знания необходимы, чтобы правильно применять правовые нормы и прийти к оптимальному и справедливому решению в ситуациях конкретного процесса неплатежеспособности. По этой причине администратору необходимо соответствующее образование.

Согласно пункту 2 статьи 1 Закона о высших учебных заведениях, термин «высшее образование» означает этап образования, на котором после получения среднего образования происходит основанное на науке или искусстве, или же на науке и искусстве, развитие личности в выбранном направлении академического или профессионального, или же академического и профессионального, обучения, а также подготовка к научной или профессиональной деятельности.

В пункте 14.1 настоящего решения Конституционный суд уже заключил, что опыт практической работы является существенной предпосылкой для исполнения обязанностей администратора. Однако он не может заместить юридических знаний, необходимых для исполнения обязанностей администратора.

Оспариваемая норма подходит для достижения легитимной цели.

19. Податели второго заявления считают, что легитимной цели оспариваемой нормы можно достигнуть более щадящими средствами, например, путем экзаменации или обучения администраторов (*см. стр. 39-46 тома 1 материалов дела*). В свою очередь, Сазйма считает, что только признанный государством диплом о получении высшего юридического образования подтверждает то, что администратор получил необходимые знания в области правоведения (*см. стр. 57 тома 2 материалов дела*).

19.1. Для урегулирования любой отрасли или сферы государство должно создать порядок правового регулирования, в соответствии с которым для поставленной цели используются эффективные средства.

Устанавливая ограничения основных прав, законодатель должен выбирать по возможности наиболее щадящие средства достижения легитимной цели. Таким образом, необходимо оценить, нельзя ли той же цели достигнуть иными, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы лиц, средствами (см. пункт 18.3 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01).

При оценке того, можно ли достигнуть легитимной цели иным путем, Конституционный суд уже ранее указывал, что более щадящим средством является не любое иное средство, а лишь средство, позволяющее достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне (см. пункт 15 решения Конституционного суда от 13 мая 2009 года по делу № 2008-47-01).

Таким образом, Конституционный суд оценит, возможно ли на качественно равноценном уровне достигнуть легитимной цели с помощью иных, в меньшей степени ограничивающих права лиц, средств.

19.2. Проект Закона о неплатежеспособности изначально предусматривал, что каждому администратору необходимо или два профессиональных высших образования второго уровня и, соответственно, квалификация как юриста, так и экономиста, или же академическое образование в области правоведения и научная степень. Из аннотации к упомянутому проекту вытекает, что положительное мнение о такой редакции высказала и Ассоциация (см. стр. 65-98 тома 2 материалов дела).

Оспариваемая норма в нынешней, то есть действующей редакции была включена в проект Закона о неплатежеспособности во втором чтении. Саэйма указывает, что соответствующее предложение было подано на основании решения, принятого на заседании Кабинета Министров 9 февраля 2010 года (§ 50 протокола № 7) (см. стр. 54 тома 2 материалов дела).

19.3. Конституционный суд указал: «Критерием, по которому разграничивают профессии, в которых необходимая профессиональная квалификация подтверждается определенным профессиональным образованием, и профессии, в которых необходимая профессиональная квалификация может быть подтверждена иным способом, служит то,

регламентирована ли соответствующая профессия» (*пункт 18.2 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01*).

Податели второго заявления указывают, что профессия администратора не включена в список профессий, упомянутых в законе «О регламентированных профессиях и признании профессиональной квалификации» (*см. стр. 40 тома 1 материалов дела*). В свою очередь, Министерство юстиции указывает, что должность администратора включена в классификатор профессий, установленный правилами Кабинета министров № 461 от 18 мая 2010 года «О классификаторе профессий, соответствующих профессии основных задач и квалификационных требованиях и порядке использования и обновления Классификатора профессий» (далее – Правила № 461) (*см. стр. 57 тома 3 материалов дела*).

Согласно пункту 12 статьи 1 закона «О регламентированных профессиях и признании профессиональной квалификации», регламентированная профессия – это регламентированные в Латвийской Республике профессиональная деятельность или совокупность профессиональных действий по профессиям, определенным в этом законе, а также регламентированные в других государствах-членах Европейского Союза и Европейской Ассоциации свободной торговли профессиональная деятельность или совокупность профессиональных действий, в отношении начала и осуществления которых в нормативных актах соответствующего государства выдвинуты соответствующие требования к профессиональной квалификации. Одна из целей упомянутого закона – обеспечить соответствие профессиональной деятельности определенным требованиям и критериям качества, если эта деятельность связана с защитой интересов общества, безопасностью общества и охраной здоровья. Таким образом, требование к образованию является особо важным для профессий, регламентируемых в определенном порядке.

Конституционный суд констатирует, что в законе «О регламентированных профессиях и признании профессиональной квалификации» администратор не упомянут. Однако часть первая статьи 3 этого закона предусматривает, что минимальные требования в

отношении образовательных программ, необходимых для регламентированных профессий, устанавливаются законом и правилами Кабинета министров.

В соответствии с классификатором профессий, включенным в Правила № 461, должность администратора входит в стандарт профессии юриста как старший специалист по юридическим вопросам, не классифицированный в других источниках (код 2619 09). Обязанность администратора – исполнять обязанности администратора процесса правозащиты и процесса неплатежеспособности физических и юридических лиц. Таким образом, для исполнения обязанностей администратора необходимы не только знания экономики, управления или финансов, но и образование юриста.

Из стандарта профессии следует вывод, что обязанности администратора должен исполнять юрист (код 1.20), который приобрел профессиональную компетентность, необходимую для ведения профессиональной деятельности, а также освоил навыки и знания, необходимые для выполнения основных задач.

В Руководстве для создателей правовой политики в области неплатежеспособности, изданном Комиссией Организации объединенных наций по праву международной торговли, изложено мнение, что в связи со сложным характером многих процессов неплатежеспособности желательно, чтобы администратор обладал соответствующей квалификацией в правоведении (не только в праве неплатежеспособности, но и в коммерческом и финансовом праве), а также соответствующим опытом в области экономики и финансов, включая бухгалтерский учет [см. *United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL) Legislative Guide on Insolvency Law, United Nations, New York, 2005, p. 175* http://www.cnudmi.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf].

Содержание и требования предметов правоведения в рамках получения высшего образования в области экономики, управления или финансов существенно отличаются от требований, предъявляемых в рамках курсов по правоведению, входящих в программы высшего юридического образования. Освоенные Заявителями учебные курсы по

правоведению несравнимы со сводом юридических знаний, получаемых в рамках программ изучения правоведения.

Таким образом, мнение Подателей второго заявления, заключающееся в том, что у администратора отсутствует необходимость в получении высшего образования в области правоведения, является необоснованным.

19.4. Независимо от того, в какой сфере – публичной или частной – занято лицо, государство имеет право устанавливать требования, в соответствии с которыми лицо при выборе конкретного рода занятий должно подтвердить свои способности и квалификацию путем получения профессионального образования. Законодатель обладает свободой действий, позволяющей ему установить необходимое для конкретной профессиональной деятельности образование, а также выдвинуть другие требования к конкретной профессии, в той мере, в какой это необходимо для обеспечения интересов общества (*см. пункт 14 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01*).

Полезьа, получаемая обществом от применения формального критерия образования, в первую очередь заключается в уверенности, что выполнение государственных функций доверено лицам, чья теоретическая и практическая подготовленность достаточна. Документ о формальном образовании свидетельствует о наличии теоретической и практической подготовленности, однако отсутствие такого документа само по себе в каждом конкретном случае вовсе не свидетельствует о том, что отсутствуют и соответствующие знания и навыки. Тем не менее, в случаях, когда лицу доверена государственная власть, важно не только то, подготовлено ли лицо надлежащим образом, но и то, подтверждена ли эта подготовленность определенным образом, и может ли общество быть уверено, что лицо способно на положенном качественном уровне исполнить доверенные ему обязанности (*см. пункт 19.2 решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103*).

Администратор является назначенным судом лицом, которое выполняет важные для государства функции. В связи с этим законодатель в рамках собственной свободы действий имеет право установить такие требования к образованию администратора, какие считает необходимыми

для достижения легитимной цели. Законодатель, оценив характер нормативного регулирования и объем полномочий, присвоенных администратору, может в отношении образования администратора установить более строгие требования, нежели существовали ранее.

19.5. Согласно пункту 4 Правил № 1038, в программу обучения претендентов на должность администратора должны быть включены следующие предметы: гражданское право и гражданский процесс; административный процесс; процесс неплатежеспособности; бухгалтерский учет и финансы; налоги и их администрирование; экономика и управление коммерсантами; трудовое право и охрана труда; делопроизводство и архивирование; этика. Ассоциация указывает, что программа обучения администраторов в настоящий момент создана для лиц, получивших образование в области правоведения.

Ассоциация не обеспечивает проверку знаний по предметам, которые обычно изучаются углубленно при получении юридического образования (*см. стр. 52 тома 3 материалов дела*). Процесс обучения претендентов на должность администратора и сертификации администратора обеспечивает проверку знаний, позволяющую убедиться в том, что лица с высшим юридическим образованием получили необходимые для деятельности администратора знания в области экономики, управления или финансов (*см. стр. 51, 53 тома 3 материалов дела*).

Таким образом, обеспечение получения юридических знаний не является задачей программы обучения претендентов на должность администратора.

19.6. Деятельность администратора оценивается раз в два года в процессе повторной сертификации. Порядок повторной сертификации предусмотрен пунктом 70 Правил № 1038. Во время повторной сертификации Ассоциация оценивает показатели профессиональной деятельности и усовершенствования квалификации администратора в период, составляющий 24 месяца. Оценка происходит путем суммирования пунктов, упомянутых в пункте 70 Правил № 1038. Для получения права на повторную сертификацию администратор должен набрать по крайней мере 100 пунктов, 50 из которых должны быть

получены за усовершенствование квалификации и 50 – за профессиональную деятельность.

Цель повторной сертификации – не в проверке юридических знаний лица. Однако процесс повторной сертификации позволяет проверить, насколько успешно администраторы применяют свои знания на практике, а также пополняют ли они эти знания. И Министерство юстиции, и Ассоциация обоснованно указывают, что упомянутая процедура не охватывает проверку юридических знаний, необходимых для эффективного исполнения обязанностей администратора (*см. стр. 59-60, 52-53 тома 3 материалов дела*).

Несмотря на то, что с помощью повторной сертификации обеспечивается регулярная проверка деятельности администраторов, сертификация не является средством проверки юридических знаний администратора.

19.7. Цель оспариваемой нормы состоит не в том, чтобы обеспечить достижение лицом определенного уровня образования, а в том, чтобы определить выдвигаемые в отношении лица требования об образовании и квалификации в конкретной отрасли науки.

Оспариваемая норма обеспечивает приобретение администратором необходимых специальных знаний в области правоправедения. Государство установило порядок, в котором лицо может подтвердить освоение им необходимых знаний, а именно – его можно подтвердить только с помощью признанного государством документа о высшем образовании, доказывающего компетентность лица в вопросах права. Благодаря этому подтверждению общество получает уверенность в том, что обязанности администратора исполняются компетентным лицом.

Таким образом, иные, альтернативные средства, позволяющие достигнуть легитимной цели оспариваемой нормы на том же качественном уровне, отсутствуют.

20. Заявители считают, что законодатель необоснованно установил в отношении лиц, уже имеющих высшее образование, обязанность по получению высшего юридического образования. Таким образом,

ограничение основных прав лица несоразмерно велико по сравнению с пользой, получаемой обществом (*см. стр. 41-45 материалов дела*).

Оспариваемое регулирование не запрещает лицам, не имеющим высшего образования в области правоправедения, в течение определенного времени исполнять обязанности администратора. Законодатель избрал щадящее решение для достижения легитимной цели, установив переходный период для выполнения установленного оспариваемой нормой требования о получении образования.

Конституционный суд в пункте 19 настоящего решения заключил, что требование о получении высшего юридического образования следует признать наиболее подходящим решением для достижения легитимной цели оспариваемой нормы. Высшее образование в области правоправедения обеспечивает знания, необходимые для исполнения должностных обязанностей администратора, и для различного отношения, установленного оспариваемой нормой, имеется объективное и разумное основание.

Польза, получаемая обществом благодаря оспариваемой норме, превосходит ущерб, наносимый индивидууму, и оспариваемая норма соответствует принципу соразмерности.

21. Податель первого заявления оспаривает в Конституционном суде пункт 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности. В нем указан срок, до которого сертифицированные администраторы должны получить высшее юридическое образование, а также период, в течение которого необходимо начать соответствующее обучение и представить справку о начале и успешном продолжении учебы (*см. стр. 1-12 тома 1 материалов дела*).

Учитывая, что требование о высшем юридическом образовании установлено оспариваемой нормой, а оспариваемое переходное положение определяет порядок, в котором это требование следует относить к уже сертифицированным администраторам, соответствие оспариваемого переходного положения статьям 1, 91 и 106 Конституции необходимо оценивать в тесной связи с регулированием оспариваемой

нормы и соображениями, изложенными в пунктах 15-20 настоящего решения.

22. Податель первого заявления считает, что оспариваемое переходное положение противоречит принципу правового доверия и поэтому не соответствует статье 1 Конституции (*см. стр. 1-4 тома 1 материалов дела*).

22.1. В юриспруденции Конституционного суда закрепился вывод, что из статьи 1 Конституции вытекает ряд принципов правового государства, в том числе принцип правового доверия. Конституционный суд указал, что «государственные учреждения должны быть последовательными в своих действиях относительно издаваемых ими нормативных актов, учитывать правовое доверие, которое может сформироваться у лиц на основании конкретного нормативного акта» [*абзац 3 части выводов решения Конституционного суда от 10 июня 1998 года по делу № 04-03(98)*].

Конституционный суд заключил, что в действии принципа правового доверия имеет значение и то, является ли доверие лица к правовой норме законным, обоснованным и разумным, а также то, является ли правовое регулирование по своей сути достаточно определенным и неизменным для того, чтобы на него можно было полагаться. Кроме того, необходимо принять во внимание, что этот принцип может защищать лишь те права, что уже были однажды установлены в отношении лица (*см. пункт 21 решения Конституционного суда от 8 ноября 2006 года по делу № 2006-04-01*).

22.2. Податель первого заявления считает, что действия законодателя при изменении нормативного регулирования были непоследовательными. У заявителя сформировалось правовое доверие в отношении того, что он в соответствии с полученным высшим образованием и сертификатом и в дальнейшем сможет выполнять работу администратора (*см. стр. 2 тома 1 материалов дела*).

Чтобы оценить, соответствует ли принципу правового доверия правовой акт, посредством которого установлено отступление от присвоенных лицу прав, необходимо выяснить следующее: 1) сложилось ли у лица правовое доверие в отношении сохранения или реализации

конкретных прав, и 2) соблюдено ли разумное равновесие между защитой правового доверия лица и обеспечением интересов общества (*см. пункт 23 решения Конституционного суда от 26 ноября 2009 года по делу № 2009-08-01*).

Податель первого заявления работает в должности администратора с 2004 года. В соответствии с действовавшим на тот момент регулированием, администратором могло быть лицо, получившее высшее образование в области экономики, финансов или управления или имеющее по крайней мере трехлетний опыт практической работы в органах или исполнительных органах надзора над предприятиями или предпринимательскими обществами. Таким образом, у такого лица при получении сертификата администратора были основания считать, что оно отвечает действовавшим на тот момент требованиям об образовании.

Закон о неплатежеспособности от 2007 года внес существенные изменения в предъявляемые к администратору требования об образовании. Однако эти требования не были отнесены к уже сертифицированным администраторам. Оспариваемое же переходное положение, напротив, устанавливает новые требования в отношении сертифицированных администраторов, не имеющих высшего образования в области правоведения.

Принцип правового доверия не исключает возможности государства внести поправки в существующее правовое регулирование. В противном случае государство оказалось бы неспособно реагировать на изменяющиеся обстоятельства жизни. Принцип правового доверия требует, чтобы государство при изменении правового регулирования соблюдало разумное равновесие между доверием лица и интересами, ради обеспечения которых изменяется регулирование (*см. пункт 19 решения Конституционного суда от 1 декабря 2010 года по делу № 2010-21-01*).

Из выводов, сделанных в пунктах 15-20 настоящего решения, следует, что законодатель имел право установить требование, в соответствии с которым сертифицированные администраторы должны получить высшее образование в области правоведения. У Подателя первого заявления не было права полагаться на то, что законодатель не внесет в нормативное регулирование никаких поправок.

У Подателя первого заявления могло сложиться правовое доверие только в отношении того, что законодатель в положениях о переходном периоде установит соразмерные сроки для получения высшего юридического образования.

23. В переходных положениях особо регламентируются различные вопросы вступления в силу и применения нормативного акта в течение какого-либо периода (*см. пункт 14.4 решения Конституционного суда от 10 января 2011 года по делу № 2010-18-01*).

В оспариваемом переходном положении установлено два срока. Во-первых, сертифицированные администраторы до 1 января 2012 года должны начать изучение правоведения в высшем учебном заведении. Во-вторых, к сертифицированным администраторам с 1 января 2017 года применяется упомянутое в оспариваемой норме требование о высшем образовании в области правоведения. Администратор, который до 1 января 2012 года не начал учебу или при подаче заявки на повторную сертификацию не предоставил справку об успешном продолжении учебы, не получает повторной сертификации.

Таким образом, Конституционному суду необходимо оценить, можно ли признать оспариваемое переходное положение соразмерным.

24. Оценивая соответствие принципу правового доверия нормы, которая предусматривает обязанность лица в течение определенного срока начать учебу в высшем учебном заведении, Конституционный суд указал, что такой срок является разумным и соответствует принципу правового доверия только в том случае, если он предоставляет лицам реальную возможность начать учебу. В отдельных случаях для лица может оказаться проблематичным поступить в высшее учебное заведение в короткий срок (*см. пункт 19.5.5 решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103*).

24.1. Оспариваемое переходное положение обеспечивает информированность сертифицированных администраторов и общества о порядке и сроках выполнения требований оспариваемой нормы. Сэйма, Министерство юстиции и Администрация считают, что оспариваемое

переходное положение является соразмерным, так как лица располагали достаточно длительным временем для того, чтобы в предусмотренный оспариваемым переходным положением срок подать документы в высшее учебное заведение и в указанный в оспариваемом переходном положении срок получить высшее юридическое образование (*см. стр. 58-59 тома 2, стр. 45-46, 61-62 тома 3 материалов дела*).

Процесс получения высшего юридического образования является длительным и может быть связан с существенными расходами. Лицам, работающим в должности администратора, необходимо дополнительное время, чтобы полноценно участвовать в учебном процессе и успешно осваивать необходимые образовательные курсы.

24.2. Конституционный суд заключил, что переход является щадящим, если отведенное на учебу время является достаточно длительным для того, чтобы существовала реальная возможность получить высшее образование. Кроме того, переход должен предусматривать достаточно эластичные возможности временного прекращения учебы, если это необходимо, например, по причине важных семейных обстоятельств, состояния здоровья или кратковременных материальных затруднений (*см. пункт 19.5.3 решения Конституционного суда от 10 мая 2007 года по делу № 2006-29-0103*).

Назначая срок начала изучения правоведения в высшем учебном заведении, а также срок, с которого применяется установленное оспариваемой нормой требование о высшем образовании в области правоведения, законодатель должен был оценить, не существует ли каких-либо не зависящих от лица причин, по которым будет невозможно начать учебу в конкретный срок. Законодатель также должен был удостовериться в том, что в конкретные сроки лицо сможет закончить учебу. Установленный оспариваемым переходным положением срок, до которого лицо должно получить высшее образование в области правоведения, то есть, 1 января 2017 года, следует оценивать в тесной связи со сроком начала обучения – 1 января 2012 года. Возможности получения высшего правоведческого образования в установленный законом срок являются ограниченными, если лицу не обеспечена

возможность в разумные сроки начать учебу в высшем учебном заведении.

В Латвийской Республике возможность получить высшее образование в области правопедения обеспечивает несколько высших учебных заведений, и длительность обучения в них различна. В соответствии с требованиями стандарта профессии юриста, включенными в пункт 1 подраздела 1.20.2 приложения 2 Правил № 461, юристу необходим пятый уровень профессиональной квалификации со степенью магистра профессионального высшего образования в области правопедения, присвоенный после изучения правопедения на протяжении как минимум пяти лет, или же профессиональная квалификация пятого уровня в области правопедения без степени магистра, полученная в результате учебы, начатой не позднее 1 июля 2010 года, подтвержденная признанным государством дипломом о высшем образовании. Таким образом, лицо может получить профессиональную квалификацию юриста не ранее, чем через пять лет.

Закон о неплатежеспособности был объявлен 6 августа 2010 года и вступил в силу 1 ноября 2010 года. Сравнение сроков, упомянутых в оспариваемом переходном положении, со сроками, установленными для приема в высшие учебные заведения, приводит к выводу, что сертифицированные администраторы не могли своевременно подать документы в высшее учебное заведение для начала учебы с осеннего семестра 2010 года.

Чтобы уложиться в установленный законодателем переходный период, администраторы могли начать учебу в высшем учебном заведении с весеннего или осеннего семестра 2011 года. Однако не все высшие учебные заведения предлагают возможность быть принятым с весеннего семестра. Преобладающая часть сертифицированных администраторов, которые должны получить высшее юридическое образование, могла, вероятнее всего, подать в высшее учебное заведение необходимые для учебы документы лишь осенью 2011 года. Фактические последствия срока начала учебы, включенного в оспариваемое переходное положение, таковы, что большинство сертифицированных администраторов могли бы начать учебу для получения высшего

юридического образования только с осеннего семестра 2011 года. Конституционный суд считает срок начала учебы, установленный оспариваемым переходным положением, несоразмерным. Это, разумеется, относится и к предусмотренному оспариваемым переходным положением сроку, с которого применяется требование о высшем образовании в области правоуедения.

Прием в высшее учебное заведение проводится на конкурсной основе, с учетом результатов централизованных государственных экзаменов и других факторов. В связи с этим у администраторов могли возникнуть дополнительные трудности с выполнением требований, установленных высшим учебным заведением в отношении начала обучения, в сроки, установленные законодателем. Короткий переходный период не позволяет администраторам соответствующим образом подготовиться к учебному процессу и в надлежащем порядке начать учебу в высшем учебном заведении.

Можно согласиться с Сазьмой в том, что в интересах общества как можно скорее достигнуть соответствия знаний и квалификации администратора новому правовому регулированию (*см. стр. 59 тома 2 материалов дела*). Однако для перехода на новое регулирование должен быть установлен разумный срок. Имеется в виду срок, позволяющий сертифицированным администраторам в дополнение к исполнению трудовых обязанностей получить предписанное оспариваемой нормой образование. Кроме того, такой срок не должен исключать возможность в особых случаях на время прекратить учебу.

С учетом изложенного, сроки, предусмотренные оспариваемым переходным положением для начала учебы и получения высшего правоуедческого образования следует признать несоразмерно короткими. Законодатель не учел правового доверия сертифицированных администраторов в отношении принятия нормативного регулирования, позволяющего им получить предписанное оспариваемой нормой высшее правоуедческое образование в разумные сроки.

Оспариваемое переходное положение, в той мере, в какой оно устанавливает 1 января 2012 года в качестве срока начала учебы для получения высшего образования в области правоуедения и 1 января

2017 года – в качестве срока, с которого применяется требование о высшем образовании в области правоведения, не соответствует принципу правового доверия.

25. Ввиду констатации несоответствия переходного положения принципу правового доверия, заключенному в статье 1 Конституции, отсутствует необходимость в оценке его соответствия статьям 91 и 106 Конституции.

Конституционный суд указал, что Сазэйма пользуется широкой свободой действий в вопросах, связанных с техникой законодательства, в том числе в вопросах формулирования переходного регулирования, его включения в текст закона или переходные положения закона, а также в вопросах установления времени, когда соответствующий закон вступает в силу (*см. пункт 9.4.2 решения Конституционного суда от 19 июня 2010 года по делу № 2010-02-01*).

Законодатель будет относить установленное оспариваемой нормой требование об образовании к администраторам, не получившим высшего юридического образования, в том числе – ко всем Заявителям, в будущем, то есть, после наступления предусмотренных оспариваемым переходным регулированием сроков. Заявители оспорили различные нормы, однако эти нормы тесно связаны между собой.

26. Пользуясь правом, присвоенным ему частью третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд в пределах возможностей должен заботиться о том, чтобы ситуация, которая может сложиться в момент, когда оспариваемые нормы утратят силу, и продолжаться до момента, когда Сазэйма примет новые нормы, не вызвала ущемления основных прав человека, гарантированных Конституцией, а также не нанесла существенного ущерба интересам государства или общества (*см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*). Таким образом, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей норме высшей юридической силы, считается недействительной со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не установил иное.

Законодателю необходимо время на устранение недостатков регулирования, указанных в пункте 24 настоящего решения. В отношении администраторов, которым сертификаты были выданы в соответствии с требованиями статьи 13 закона «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о наличии по крайней мере трехлетнего опыта практической работы в органах и исполнительных органах надзора над предприятиями и предпринимательскими обществами, но которые не имеют высшего образования в области правоведения, а также в отношении администраторов, которым сертификаты были выданы до 31 октября 2010 года, но которые не имеют высшего правоведческого образования, законодатель должен принять нормативное регулирование, которое будет предусматривать разумный срок для начала и окончания учебы в высшем учебном заведении.

Определяя момент, с которого утрачивают силу сроки, предусмотренные первым, вторым и третьим предложением оспариваемого переходного положения, то есть, 1 января 2012 года как срок, до которого необходимо начать изучение правоведения в высшем учебном заведении, и 1 января 2017 года как срок, с которого применимо требование о высшем образовании в области правоведения, Конституционный суд учитывает тесную взаимосвязь между оспариваемой нормой и оспариваемым переходным положением. В целях обеспечения правового доверия лиц в течение периода с момента вступления в силу настоящего решения до внесения поправок в оспариваемое переходное положение последнее неприменимо в той мере, в какой оно устанавливает 1 января 2012 года в качестве срока начала учебы в высшем учебном заведении и предусматривает обязанность представить Ассоциации выданную высшим учебным заведением справку о начале учебы.

Учитывая существующую практику Конституционного суда в установлении сроков устранения нарушений, а также изложенные выше соображения, Конституционный суд устанавливает срок до 1 марта 2012 года, в течение которого законодатель должен устранить недостатки нормативного регулирования, указанные в пункте 24 настоящего решения.

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 слова «с 1 января 2017 года» первого предложения, слова «с 1 января 2017 года» второго предложения и слова «до 1 января 2012 года» третьего предложения пункта 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности не соответствующими статье 1 Конституции Латвийской Республики и недействительными с 1 марта 2012 года;

2) признать пункт 2 части первой статьи 13 Закона о неплатежеспособности в той мере, в какой он относится к лицам, начавшим деятельность в должности администратора процесса неплатежеспособности в соответствии с требованием статьи 13 закона «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ» о высшем образовании в области экономики, управления или финансов, соответствующим статьям 91 и 106 Конституции Латвийской Республики, если законодатель до 1 марта 2012 года внесет поправки в установленные первым, вторым и третьим предложениями пункта 7 переходных положений Закона о неплатежеспособности сроки получения образования, обеспечив лицам возможность в разумные сроки выполнить требование о высшем образовании в области правообразования.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель
А. Бранта

судебного

заседания