



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

именем Латвийской Республики

по делу № 2015-03-01

Рига, 21 декабря 2015 года

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе: председатель судебного заседания Алдис Лавиньш, судьи Каспарс Балодис, Гунарс Кусиньш, Улдис Кинис, Санита Осипова и Инета Зиемеле,

в связи с конституционными жалобами Мадары Волксоне, Дависа Волксонса, Лелде Швагере, Иво Швагерса, Эвии Новицане, Каспарса Новицанса, Вии Ритенберги, Зигурдса Крастиньша, Алдиса Малдупса, Элвийса Веберса, Кристапса Андерсонса, Арты Снипе, Индры Калнини-Шлитке, Нормундса Шлитке, Райво Сядеме, Дайны Пуките, Алдиса Саулиешса, Мариса Интлерса, Армандса Стродса, Олавса Церса, Яниса Юрканса, Харалдса Велмерса, Армандса Расы и Яниса Эшенвалдса (далее также – Заявители),

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики и пункта 1 статьи 16, пункта 11 части первой статьи 17, статей 19² и 28¹ Закона о Конституционном суде,

в письменном процессе 20 ноября 2015 года в судебном заседании рассмотрел дело

«О соответствии статьи 2 закона от 25 сентября 2014 года „Поправки к Закону о неплатежеспособности“ и закона от 30 октября 2014 года „Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в

деятельности государственных должностных лиц^{***} статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики».

Констатирующая часть

1. Сэйма 26 июля 2010 года приняла Закон о неплатежеспособности, который вступил в силу 1 ноября 2010 года.

Часть первая статьи 9 Закона о неплатежеспособности предусматривала: «Администратором процесса неплатежеспособности является физическое лицо, которое получило сертификат администратора процесса неплатежеспособности и наделено правами и обязанностями, определенными в настоящем законе».

25 сентября 2014 года Сэйма приняла закон «Поправки к Закону о неплатежеспособности», который вступил в силу 1 января 2015 года, и статьей 2 этого закона часть первая статьи 9 Закона о неплатежеспособности была дополнена предложением в следующей редакции:

«В должностной деятельности администраторы процесса неплатежеспособности приравнены к государственным должностным лицам».

В соответствии с пунктом 34 переходных положений Закона о неплатежеспособности, поправки к Закону о неплатежеспособности вступили в силу 1 марта 2015 года.

1.2. 25 апреля 2002 года Сэйма приняла закон «О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц» (далее – Закон о предотвращении конфликта интересов), который вступил в силу 10 мая 2002 года.

Законом от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», который вступил в силу 29 ноября 2014 года, Сэйма дополнила часть первую статьи 4 Закона о предотвращении конфликта интересов пунктом 26 в следующей редакции: «26) администратор неплатежеспособности». В соответствии с пунктом 22 переходных

положений этого закона, упомянутые поправки вступали в силу 1 июля 2015 года.

В свою очередь, законом от 21 мая 2015 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», который вступил в силу 17 июня 2015 года, Сазыма заменила числа и слова «1 июля 2015 года» пункта 22 переходных положений Закона о предотвращении конфликта интересов числами и словами «1 января 2016 года».

2. Заявители являются присяжными адвокатами, которые деятельность адвоката совмещают с выполнением обязанностей администратора процесса неплатежеспособности (далее – администратор). Заявитель Арманде Стродс является администратором и одновременно – помощником присяжного адвоката.

К заявлениям приложены выданные Центром сертификации Латвийской Ассоциации сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности сертификаты, подтверждающие, что на момент подачи заявлений Заявители были вправе выполнять обязанности администратора. Записи, внесенные в Регистр неплатежеспособности, подтверждают, что администраторы, срок действия сертификата которых истек во время рассмотрения дела, также продлили действие своих сертификатов.

Заявители считают, что статья 2 закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» и закон от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» (далее вместе – оспариваемые нормы) не соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики (далее – Конституция).

2.1. Положения оспариваемых норм, согласно которым администраторы в должностной деятельности приравниваются к государственным должностным лицам, задевают основные права Заявителей, определенные в первом предложении статьи 106 Конституции.

Профессия администратора является профессией частного сектора, администратор не выполняет должностных обязанностей в

государственных органах и не осуществляет функций государственного должностного лица. Статус государственного должностного лица возлагает на администратора новые обязанности и ограничения, определенные в Законе о предотвращении конфликта интересов. В случае, если Заявители окажутся не в состоянии выполнять эти обязанности и соблюдать определенные ограничения, Заявители не смогут продолжать деятельность в должности администратора. Таким образом, ограничивается их гарантированное статьей 106 Конституции право на свободный выбор занятия.

2.2. С момента принятия правового регулирования неплатежеспособности присяжные адвокаты параллельно адвокатской деятельности выполняли также обязанности администратора. Должность администратора сформировалась как дополнительное занятие присяжных адвокатов.

Адвокаты – это принадлежащие к судебной системе лица, которые занимаются свободной профессией. В своей профессиональной деятельности адвокаты независимы и подчиняются только закону. Наиболее существенным основополагающим принципом деятельности присяжного адвоката является независимость адвоката. Адвокат не может соблюдать основополагающие принципы адвокатской деятельности, если он одновременно также является государственным должностным лицом, то есть лицом, находящимся на государственной службе и выполняющим государственные поручения.

Используемое в статье 106 Конституции понятие «занятие» охватывает как деятельность администратора, так и деятельность в должности присяжного адвоката. Заявители считают, что оспариваемые нормы повлекут за собой неблагоприятные для них последствия, так как после вступления оспариваемых норм в силу они не смогут совмещать должностную деятельность администратора с практикой присяжного адвоката. Заявители вложили значительно много времени, усилий и финансовых средств в то, чтобы стать присяжными адвокатами, помощником присяжного адвоката и администраторами. Они получили необходимое образование и опыт работы, участвовали в мероприятиях по повышению квалификации и обучению, а также сдали экзамены.

Таким образом, оспариваемые нормы задевают гарантированное Заявителям статьей 106 Конституции основное право на выбор занятия в соответствии со своими способностями и квалификацией.

2.3. Оспариваемые нормы вступают в противоречие с сутью и смыслом присвоения статуса государственного должностного лица, так как администраторы не выполняют должностные обязанности в государственных органах и не осуществляют функции государственных должностных лиц. Из оспариваемых норм невозможно отчетливо понять, каким образом после вступления этих норм в силу должна измениться деятельность администратора, какие новые права и обязанности появятся у Заявителей.

Оспариваемые нормы невозможно было предвидеть, и они нарушают принцип правового доверия. Они не предлагают разумного переходного периода и механизма, который бы позволил Заявителям сделать обдуманый выбор в отношении их дальнейшей профессиональной деятельности. У Заявителей сложилось подлежащее защите правовое доверие в отношении того, что в Латвии присяжные адвокаты и в дальнейшем смогут выполнять обязанности администратора.

Содержащееся в оспариваемых нормах регулирование принято в спешке и является очевидно недостаточным для реформирования профессии администратора. Поскольку оспариваемые нормы не соответствуют требованиям к качеству закона, установленное в них ограничение основных прав не установлено на законном основании.

2.4. Посредством оспариваемых норм законодатель желал улучшить контроль над деятельностью администраторов. Однако такая цель не соответствует ни одной из целей, указанных в статье 116 Конституции. Таким образом, содержащееся в оспариваемых нормах ограничение основных прав не имеет легитимной цели.

Посредством оспариваемых норм невозможно улучшить контроль над деятельностью администраторов, а также невозможно обеспечить защиту интересов кредиторов и государства в процессе неплатежеспособности. Такой механизм контроля над деятельностью администраторов, как присвоение статуса государственного должностного лица, не используется и в других странах. Доступны другие, в меньшей степени

ограничивающие права и законные интересы лица средства, при помощи которых можно улучшить контроль за деятельностью администраторов. Уже в настоящее время суду предоставлены широкие полномочия по надзору за деятельностью администратора. Деятельность администратора в процессе правовой защиты и в процессе неплатежеспособности контролируется также Администрацией неплатежеспособности. Если контроль над деятельностью администратора, осуществляемый Администрацией неплатежеспособности, неэффективен, его можно усовершенствовать путем изменения нормативных актов и улучшения практики их применения.

Кроме того, Закон о неплатежеспособности предусматривает широкие возможности кредиторов и собрания кредиторов контролировать деятельность администратора. В рамках своей компетенции надзор за администраторами осуществляют также Служба государственных доходов (далее также – СГД), полиция и прокуратура. Администратор ежеквартально подает отчет о своей деятельности кредиторам и Администрации неплатежеспособности. В том, чтобы администратор выполнял свои обязанности в соответствии с законом, заинтересованы также бывшие члены правления и держатели долей капитала или акций неплатежеспособного юридического лица.

В отношении приостановления действия, прекращения или аннулирования сертификата администратора установлены строгие требования. Существует также система дисциплинарной ответственности администраторов, которую реализует общество «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности».

По мнению Заявителей, законодатель мог определить, что администраторы являются принадлежащими к судебной системе должностными лицами, ведущими деятельность в свободной юридической профессии. Более щадящим средством могло бы также быть принятие особого правового регулирования в отношении присяжных адвокатов, которые выполняют обязанности администратора. Поскольку Совет присяжных адвокатов Латвии осуществляет надзор за деятельностью присяжных адвокатов и помощников присяжных

адвокатов, ему можно было бы доверить надзор также за деятельностью адвокатов, связанной с выполнением обязанностей администратора.

2.5. Результат применения оспариваемых норм будет таков, что большая часть квалифицированных присяжных адвокатов откажется от деятельности администратора. Это может негативно повлиять на процессы неплатежеспособности. Из-за содержащегося в оспариваемых нормах ограничения увеличится удельный вес именно тех администраторов, которые не являются присяжными адвокатами и правомерность действий которых уже ставилась под сомнение. Такой результат может противоречить интересам общества, кредиторов и государства в процессах неплатежеспособности. Таким образом, оспариваемые нормы не соответствуют принципу соразмерности.

3. Орган, издавший оспариваемый акт, – **Саэйма** – в письменном ответе указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции. Оспариваемые нормы составляют часть довольно объемной реформы регулирования деятельности администратора. Оспариваемые нормы относятся только к дополнительному финансовому контролю, и их цель – предотвратить возможное влияние личной или имущественной заинтересованности на деятельность государственного должностного лица, способствовать открытости деятельности государственного должностного лица и доверию общества к государственному должностному лицу.

3.1. Оспариваемые нормы относят администраторов к той категории государственных должностных лиц, на которую распространяются общие положения о совмещении должностей, а именно часть вторая статьи 6 Закона о предотвращении конфликта интересов. Ни Закон о предотвращении конфликта интересов, ни пункт 11 статьи 15 Закона об адвокатуре не запрещают присяжным адвокатам одновременно выполнять также обязанности администратора.

Таким образом, определенное в статье 106 Конституции право Заявителей на свободный выбор занятия не ограничивается.

Заявители по сути ставят под сомнение выбор, сделанный законодателем в рамках его свободы действий, в пользу включения администраторов в

список государственных должностных лиц. Присвоение администраторам статуса государственного должностного лица находится в компетенции законодателя. Кроме того, то, что деятельность администратора включает такие функции и задачи, в выполнении которых недопустимы конфликт интересов и личная или имущественная заинтересованность, уже определено статьей 20 Закона о неплатежеспособности.

3.2. Выполняя должностные обязанности, администратор реализует власть, которой его наделило государство, однако прежнее регулирование не было достаточным, чтобы рассеять сомнения в объективности администраторов в реализации этой власти.

Статус государственного должностного лица и вытекающие из него обязанности, установленные в Законе о предотвращении конфликта интересов, а также уголовно-правовая ответственность государственных должностных лиц обеспечивают необходимый финансовый контроль за администратором и укрепляют надзор за его деятельностью.

В Саэйму подан законопроект «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», согласно которому предусматривается установить, какие сведения следует указывать в публично недоступной части декларации. Министерство юстиции также работает с изменениями к правилам Кабинета министров № 478 от 22 октября 2002 года «Порядок заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций государственных должностных лиц и заполнения и подачи списков государственных должностных лиц». Согласно упомянутым поправкам, присяжным адвокатам не нужно будет указывать идентификационные данные клиентов в публикуемой части декларации государственного должностного лица.

3.3. Оспариваемые нормы не вносят существенных изменений в статус администратора. Они также не устанавливают новых обязанностей, для выполнения которых может быть необходим долгий переходный период. Оспариваемые нормы не требуют, чтобы Заявители отказались от практики присяжного адвоката или от должности администратора. Таким образом, оспариваемые нормы не заставляют делать выбор. Кроме того, установленные для государственных должностных лиц ограничения

преимущественно связаны с воздержанием должностного лица от осуществления конкретных действий, а не с новыми обязанностями или требованиями, для исполнения которых может быть необходима подготовительная работа, требующая временных затрат.

Период с 15 ноября 2014 года, когда были обнародованы поправки к Закону о предотвращении конфликта интересов, до момента вступления в силу оспариваемых норм – 1 января 2016 года – является достаточным для того, чтобы Заявители, являющиеся присяжными адвокатами, могли ознакомиться с возложенными на них обязанностями и подготовиться к их выполнению. Таким образом, оспариваемые нормы соответствуют принципу правового доверия, содержащемуся в статье 1 Конституции.

4. Приглашенное лицо – Министерство юстиции – указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции. Цель оспариваемых норм – обеспечить нейтралитет и независимость деятельности администратора. Они не ограничивают профессиональную независимость присяжного адвоката. Ни Закон об адвокатуре, ни Закон о предотвращении конфликта интересов не запрещает присяжным адвокатам одновременно выполнять также обязанности администратора.

4.1. Одним из наиболее существенных недостатков регулирования деятельности администраторов является то, что закон наделяет администраторов широкими полномочиями, однако не обеспечивается надлежащий механизм контроля, гарантирующий нейтралитет и независимость в действиях администраторов.

Оспариваемые нормы не изменяют сути функций администраторов, определенных в Законе о неплатежеспособности, а также не предусматривают место администратора на государственной службе. Посредством оспариваемых норм укрепляется надзор и контроль за действиями администраторов, в том числе функция общественного контроля, которую общество может реализовывать, учитывая возложенную на государственных должностных лиц обязанность по подаче декларации государственного должностного лица и публичную доступность этих деклараций. Оспариваемые нормы будут стимулировать

правомерные действия администратора, предотвращать влияние личной или имущественной заинтересованности на деятельность администратора, а также способствовать доверию общества к администратору.

Обязанность по подаче декларации государственного должностного лица обеспечивает возможность контролирующих органов проверить, не свидетельствуют ли указанные в декларации сведения о нарушении ограничений, установленных в Законе о предотвращении конфликта интересов. Регулирование Закона о предотвращении конфликта интересов играет превентивную роль в устранении ситуаций конфликта интересов.

4.2. Администраторы могут быть государственными должностными лицами, поскольку в правомерности процесса неплатежеспособности, а также в справедливой защите интересов должников, кредиторов и третьих лиц следует констатировать существенный публичный интерес. Довольно часто единственным кредитором является государство, поэтому приоритетной является его заинтересованность в том, чтобы действия в отношении средств должника были экономически обоснованными и хозяйственными и дали возможность покрыть обязательства перед государством.

Содержащееся в оспариваемых нормах ограничение имеет легитимную цель, а именно – защищать права других лиц, демократическое государственное устройство и благосостояние общества. Оспариваемые нормы пригодны для достижения легитимной цели, и этой цели не удалось бы достигнуть иными, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы лица средствами.

4.3. Оспариваемые нормы соответствуют содержащемуся в статье 1 Конституции принципу правового доверия. Оспариваемые нормы не вносят существенных изменений в регулирование деятельности администратора и не устанавливают новых обязанностей, для выполнения которых требовался бы долгий переходный период. Предусмотренный переходный период достаточно длителен для того, чтобы Заявители могли подготовиться к выполнению обязанностей, возложенных на них нормативными правовыми актами.

5. Приглашенное лицо – **Омбудсмен Латвийской Республики** (далее – Омбудсмен) – указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 Конституции и первому предложению статьи 106 Конституции. По мнению Омбудсмана, защищаемое первым предложением статьи 106 Конституции право лица на свободный выбор занятия и места работы в соответствии со своими способностями и квалификацией не затрагивается, однако Омбудсмен выдвигает условие, что в переходный период должно быть разработано дополнительное правовое регулирование о порядке совмещения должностей и подачи деклараций государственного должностного лица. Законодатель установил новый срок вступления в силу нормы Закона о предотвращении конфликта интересов, таким образом обеспечив разумный переходный период.

5.1. Закон о неплатежеспособности наделяет администратора широкими полномочиями по принятию решений и заключению сделок, связанных с процессом неплатежеспособности физического или юридического лица. В последние годы в сфере администрирования процесса неплатежеспособности наблюдается несоответствие действий администраторов предусмотренной законодателем модели поведения и компетенции. Ввиду объема полномочий администратора, недобросовестное выполнение обязанностей администратора является одним из тех факторов риска, по причине которых цели процессов неплатежеспособности не реализуются надлежащим образом. Это свидетельствует о недостаточном и неэффективном надзоре за деятельностью администраторов.

5.2. Оспариваемые нормы не позволяют лицам, работающим в других должностях, в том числе в качестве присяжных адвокатов, одновременно также занимать должность администратора. Имеется в виду то, что администратор, если он одновременно является присяжным адвокатом, в соответствии со статьей 26 Закона о предотвращении конфликта интересов должен подавать сведения о своих клиентах. Это противоречит Кодексу этики присяжных адвокатов Латвии, запрещающему адвокату разглашать то, что ему стало известно в ходе предоставления юридической помощи. Таким образом, оспариваемые нормы без

дополнительного правового регулирования ограничивают право лица на свободный выбор занятия.

5.3. Оспариваемые нормы приняты в спешке и без надлежащих дискуссий. Это плохая практика, однако в конкретном случае она не влияет на действительность закона. Таким образом, содержащееся в оспариваемых нормах ограничение основных прав установлено законом.

Присвоение статуса государственного должностного лица и связанные с ним обязанности, ограничения, а также ответственность за их невыполнение являются наиболее эффективным средством содействия прозрачности деятельности администратора и надзору за ней. Указанные Заявителями альтернативные средства достижения легитимной цели требовали бы значительно более обширных и затратных по времени реформ, но не гарантировали бы достижение цели на равноценном качественном уровне.

Оспариваемые нормы приняты с целью защитить интересы общества и обеспечить эффективный контроль за деятельностью администраторов. Круг лиц, на чью возможность занимать конкретную должность влияют оспариваемые нормы, не особенно широк. Проведенная реформа будет способствовать доверию общества к институту процесса неплатежеспособности. Следовательно, реформа также будет способствовать доверию к демократическому государственному устройству и экономической стабильности в государстве.

6. Приглашенное лицо – **Администрация неплатежеспособности** – указывает, что оспариваемые нормы соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции.

6.1. Администраторы выполняют значимые для государства функции. Их качественное выполнение призвано обеспечивать экономическую уверенность в государстве и доверие к государству.

Администратор после объявления процесса неплатежеспособности юридического лица выполняет функции исполнительного органа субъекта частного права. То обстоятельство, что администраторы не заняты в государственном учреждении, не запрещает относить к ним статус

государственного должностного лица. Администраторы также и после вступления оспариваемых норм в силу будут самозанятыми лицами.

Оспариваемые нормы ни напрямую, ни косвенно не возлагают на администраторов таких обязанностей, которые по сути лишали бы их свободного выбора и возможности одновременно продолжать как прежнюю профессиональную деятельность в качестве присяжных адвокатов, так и исполнение обязанностей администратора.

6.2. Путем приравнивания администраторов к государственным должностным лицам и отнесения к ним регулирования Закона о предотвращении конфликта интересов укрепляется финансовый контроль за администраторами в целях предотвращения личной или имущественной заинтересованности в деятельности должностного лица.

Легитимная цель оспариваемых норм – обеспечить выполнение требований, установленных нормативными правовыми актами, предусмотрев соразмерную ответственность за их несоблюдение. Таким образом защищаются интересы общества и ответственные лица превентивно удерживаются от совершения нарушений. Такое нормативное регулирование соразмерно, так как не ограничивает право лиц свободно выбирать занятие и место работы в соответствии со своими способностями и квалификацией.

6.3. Оспариваемые нормы не устанавливают для администраторов новых требований или дополнительных критериев, которые им было бы необходимо выполнить, чтобы получить право вести деятельность в конкретной профессии. В результате приравнивания администраторов к государственным должностным лицам на них распространяются общие ограничения и запреты, установленные Законом о предотвращении конфликта интересов, то есть, иными словами, обязанность воздерживаться от действий, которые могут свидетельствовать о возможном нахождении в ситуации конфликта интересов.

То, что государство усиливает надзор за профессиональной деятельностью каких-либо лиц, не дает основания для вывода, что в таком случае необходимо предусмотреть длительный переходный период, чтобы лица, на которых будет влиять новое регулирование, были в состоянии к нему приспособиться.

7. Приглашенное лицо – общество «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности» – указывает, что оспариваемые нормы задевают основные права администраторов и не соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции.

7.1. Администраторы не выполняют государственных функций, поэтому неправильно приравнивать их к государственным должностным лицам. Полномочия, обязанности и права администратора не соответствуют ни одному из указанных в статье 4 Закона о предотвращении конфликта интересов условий, являющихся основанием для признания лица государственным должностным лицом. Следовательно, отсутствует разумная причина для приравнивания администраторов к государственным должностным лицам.

Законодатель сформировал профессию администратора таким образом, что она может быть только дополнительным занятием. Деятельностью администратора как единственным занятием лицо не может обеспечить себе средства к существованию, так как доходы от нее нерегулярны и в большинстве случаев невелики. Законодатель, принимая оспариваемые нормы, не разрешил вопрос социальных гарантий администраторов. Кроме того, присвоение администраторам статуса государственного должностного лица лишит их возможности регистрироваться в Службе государственных доходов в качестве лиц, ведущих хозяйственную деятельность.

7.2. Администратор ежеквартально подготавливает и в электронном виде отправляет кредиторам и Администрации неплатежеспособности отчет о своей деятельности. В дополнение к отчету о своей деятельности администраторы подают в СГД декларации о доходах, в которых видны доходы администраторов. Таким образом, в распоряжении государственных органов уже в настоящий момент имеется вся информация, связанная с получаемыми администраторами доходами.

Приравнивание администраторов к государственным должностным лицам не подходит для достижения ни одной из поставленных законодателем целей. Оспариваемые нормы не улучшат надзор за деятельностью

администраторов. Кроме того, они не позволяют продолжать выполнение обязанностей администратора тем администраторам, которые одновременно являются присяжными адвокатами.

Даже если законодатель дополнит Закон о предотвращении конфликта интересов нормой о совместимости статуса государственного должностного лица с должностью адвоката, такое совмещение все равно не будет возможным по причине принципов адвокатской деятельности.

Обязанность администраторов подавать декларацию должностного лица не соответствует требованиям Кодекса этики сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности. Например, в декларации должностного лица администратору необходимо будет декларировать доходы, косвенно делая публичной информацию о средствах, возвращенных в процессе неплатежеспособности и выплаченных кредиторам. Таким образом будут затрагиваться также права других лиц, вовлеченных в процесс неплатежеспособности.

7.3. Оспариваемые нормы являются нечеткими и неопределенными, кроме того, они не содержат полного регулирования обязанностей и ограничений, возлагаемых на администратора как государственное должностное лицо. Имеется в виду то, что по-прежнему неясно, можно ли будет совмещать должность администратора с должностью присяжного адвоката и какую информацию администраторы, которые одновременно являются присяжными адвокатами, должны будут включать в декларацию государственного должностного лица.

8. Приглашенное лицо – **Совет присяжных адвокатов Латвии** (далее также – Совет) – считает, что присяжными адвокатами не могут являться лица, состоящие на государственной службе. Таким образом, оспариваемые нормы ущемляют определенное в первом предложении статьи 106 Конституции право на свободный выбор занятия, и это ущемление прав возникает в отношении тех присяжных адвокатов, которые одновременно выполняют обязанности администратора. Оспариваемые нормы установлены без легитимной цели и являются несоразмерными. Они нарушают также принцип правового доверия, содержащийся в статье 1 Конституции.

8.1. Посредством оспариваемых норм невозможно достигнуть легитимных целей ограничения основных прав и среди прочего невозможно обеспечить также надзор и финансовый контроль за деятельностью администраторов. В оспариваемых нормах нет необходимости, так как в нормативных правовых актах еще до их принятия была предусмотрена надлежащая система надзора за деятельностью администраторов.

Законодатель не включил в оспариваемые нормы достаточно развернутого правового регулирования. Эти нормы приняты с оговоркой, что дополнительно будут подготовлены и приняты также другие нормы, а именно такие, которые наполнят оспариваемые нормы содержанием. В связи с этим Совет ждет действий законодателя, которые позволят точно понять содержание оспариваемых норм и дать определенный ответ на вопрос, запрещено ли присяжному адвокату совмещать свою практику с деятельностью администратора.

Для серьезной реформы профессии администратора необходимо развернутое правовое регулирование, и изменения одной правовой нормы недостаточно. Таким образом, содержащееся в оспариваемых нормах ограничение основных прав не было установлено законом.

8.2. Государственные должностные лица находятся под влиянием государства. Однако присяжный адвокат должен быть полностью независимым и свободным от какого-либо влияния. Ему также нельзя вовлекаться в другую работу или сферу деятельности, если это может повлиять на его независимость. Таким образом, деятельность присяжного адвоката и выполнение служебных обязанностей государственного должностного лица могут вступить во взаимное противоречие. Кроме того, принцип конфиденциальности не позволяет адвокату в декларации государственного должностного лица указывать информацию о том, какие соглашения о предоставлении юридической помощи он заключил.

8.3. Содержание понятия «лицо, в должностной деятельности приравняемое к государственному должностному лицу» неясно. Государственные должностные лица – это лица, которые реализуют государственные функции и действуют в интересах государства. В свою очередь, другие лица – это частные лица. Они не могут приравниваться к

государственным должностным лицам, так как не реализуют государственные функции, а действуют в своих интересах или в интересах других частных лиц.

Администратор действует в сфере частного права, так как не занят в органах публичного лица и не выполняет государственных поручений. Поэтому приравнение администраторов к государственным должностным лицам вступает в противоречие с сутью и смыслом присвоения статуса государственного должностного лица.

Во время принятия оспариваемых норм никакие обстоятельства не свидетельствовали о необходимости срочно реализовать реформу регулирования деятельности администраторов. В то время в нормативных актах уже содержалась всеобъемлющая и достаточная система надзора за деятельностью администраторов. Имеется в виду, что надзор за деятельностью администратора в процессе неплатежеспособности осуществляют суд и Администрация неплатежеспособности. О каждом процессе неплатежеспособности администратор подает отчет Администрации неплатежеспособности, всем кредиторам, должнику и его представителю. За деятельностью администратора внимательно следят также совокупность кредиторов должника, представитель должника или сам должник. Получив информацию о преступных действиях администратора, Государственная полиция, а также Управление финансовой полиции СГД могут начать уголовный процесс.

Присвоение администраторам статуса государственного должностного лица не устраняет проблем, вытекающих из недостаточно профессиональной деятельности надзирающих органов. Чтобы предотвратить нарушения и преступные деяния со стороны отдельных администраторов, необходимо повышать потенциал государственных органов и квалификацию их работников, а не подключать Бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупцией (далее – Бюро) к надзору за деятельностью администраторов.

8.4. Нормативные правовые акты на протяжении длительного времени допускали совмещение практики присяжного адвоката с деятельностью администратора, поэтому у присяжных адвокатов сложилось разумное и обоснованное правовое доверие в отношении такого регулирования.

Оспариваемые нормы отнимают у этих адвокатов их целенаправленно выстраиваемую карьеру, а также делают напрасным сделанное ими вложение сил и финансовых средств в профессию администратора.

Законодатель не предусмотрел разумного переходного периода, который бы позволил присяжным адвокатам, которые одновременно ведут деятельность администраторов, переориентироваться с деятельности в двух профессиях и, соответственно, также с получения доходов в обеих профессиональных сферах, на единственную карьеру и единственный источник доходов.

9. Приглашенное лицо – *Mg. iur.* Айгарс Струпишс – указывает, что администраторы посредством оспариваемых норм приравниваются к государственным должностным лицам для того, чтобы за ними осуществлялся более строгий контроль, главным образом при помощи деклараций.

9.1. Роль администратора следует рассматривать в контексте целей регулирования процесса неплатежеспособности. Отношения, лежащие в основе процесса неплатежеспособности, по своему характеру являются частноправовыми. Администратора в этих отношениях следует считать заведующим принадлежащими должнику вещами, который действует в интересах кредиторов. Основная задача администратора – реализовать установленные законом механизмы в интересах совокупности кредиторов, исходя из принципа пропорциональности и других принципов процесса неплатежеспособности.

Несмотря на то, что в ведении администратора находится имущество должника, он не реализует публично-правовую, т. е. государственную, власть. Функция администратора – в пределах возможностей обеспечить удовлетворение требований кредитора неплатежеспособного должника из имущества должника. Этот процесс регулируется и контролируется государством, однако по своей природе и целям он все же является частноправовым.

Администратор действует от своего имени, а не от имени государства, поэтому его ответственность носит частноправовой характер. Он не входит ни в одну иерархическую систему публичной власти.

Администратор является самозанятым лицом, которое само организывает свою работу и определяет свое рабочее время. Вознаграждение администратора устанавливается по договоренности между самим администратором и должником.

Имевшая место практика законодателя, т. е. включение в законопроект оспариваемой нормы без формулирования четких целей, без серьезного анализа и без аннотации только перед третьим чтением в Саэме, не отвечает критериям правомерности.

9.2. Статус государственного должностного лица сам по себе не запрещает администратору в дальнейшем выполнять также обязанности присяжного адвоката. Таким образом, ограничение одновременного исполнения обеих должностей не усматривается.

Проблематичной может быть обязанность публиковать в декларации государственного должностного лица сведения о клиентах присяжного адвоката и о размере получаемого от них дохода. Однако эту проблему возможно разрешить, не публикуя идентификационные данные клиентов и другую информацию, которая указывает на клиентов или негативно влияет на конкуренцию.

Между отчетом о деятельности администратора и декларацией государственного должностного лица имеется существенное различие. Отчет о деятельности администратора содержит сведения, связанные с конкретным процессом неплатежеспособности, иными словами, только те сведения, которые относятся к профессиональной деятельности администратора. В свою очередь, декларация государственного должностного лица содержит сведения обо всем имущественном состоянии соответствующего лица, включая сведения о его доходах помимо тех, что он получает от профессиональной деятельности. Законодатель мог законом возложить на администратора обязанность подавать декларацию о доходах, по содержанию идентичную декларации государственного должностного лица. Однако для этого не было необходимо приравнивать администраторов к государственным должностным лицам.

10. Приглашенное лицо – практикующий в Латвии адвокат государства-члена Европейского Союза (Германии) Йенс-Кристиан Пастилле (*Jens-Christian Pastille*) – указывает, что оспариваемые нормы не соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции. Оспариваемые нормы установлены законом, при принятии которого допущены существенные процессуальные нарушения. Оспариваемые нормы ущемляют несколько основных прав индивидуумов, в особенности присяжных адвокатов. Такое ущемление не является оправданным, так как законодатель не выбрал наиболее эффективное и необходимое средство для достижения легитимной цели ограничения основных прав, установленного в оспариваемых нормах. Адекватность и разумность переходного периода можно было бы оценивать только в том случае, если бы законодатель установил его для того, чтобы частное лицо могло приспособиться к соответствующим Конституции изменениям.

10.1. Правовая норма, приравнивающая администраторов к государственным должностным лицам, на рассмотрение в Саэйму была подана только в третьем чтении законопроекта. Следует учитывать характер этого предложения, т. е. то, что включение столь фундаментальных поправок только в редакцию законопроекта, подготовленную к третьему чтению, недопустимо. Кроме того, упомянутые поправки приняты в спешке, без согласования оспариваемых норм с другими правовыми нормами. Таким образом, статья 2 закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» не была принята в надлежащем порядке.

10.2. Поскольку оспариваемые нормы определяют, что администраторы приравниваются к государственным должностным лицам, присяжные адвокаты не смогут совмещать практику присяжного адвоката с должностью администратора. Это вытекает из особого правового регулирования профессии присяжных адвокатов и принципов их профессиональной деятельности.

Легитимная цель ограничения основных прав, установленного в оспариваемых нормах, – защита прав других лиц и благосостояния общества. Имеется в виду, что путем усовершенствования контроля за

деятельностью администраторов можно улучшить защиту активов должника и их стоимости, а также защиту кредиторов и работников, что является целью процесса неплатежеспособности.

Посредством оспариваемых норм законодатель сделал акцент на индивидуальной ответственности администраторов. Имеется в виду то, что на администратора распространены обязанности и ограничения, установленные в Законе о предотвращении конфликта интересов. Из них, в свою очередь, вытекает ограничение выполнения присяжным адвокатом обязанности соблюдать конфиденциальность и ограничение независимости присяжного адвоката. Нормативное регулирование, в соответствии с которым сведения о профессиональной деятельности присяжного адвоката должны будут отражаться в той части декларации, которая не доступна публично, не устранил грубое нарушение принципов деятельности присяжного адвоката.

Усиление финансового контроля за администраторами напрямую не способствует эффективности процесса неплатежеспособности. Приравнивание администраторов к государственным должностным лицам – не единственное средство, которым возможно достигнуть легитимной цели. Существует несколько намного более эффективных и системно более правильных средств достижения легитимной цели, которые не ограничивали бы основные права частных лиц столь сильно.

Прежде всего необходимо взвесить возможность усиления надзора со стороны суда и Администрации неплатежеспособности за вопросами, находящимися в компетенции администратора. Закон о неплатежеспособности уже регулирует то, каким образом администратор должен действовать в ситуации конфликта интересов.

Законодатель может внести в Гражданско-процессуальный закон поправки, в результате которых судебные постановления, принятые в рамках процесса неплатежеспособности, станут возможно обжаловать. Чтобы предотвратить возможные согласованные недобросовестные действия администратора и кредиторов или должников, в Законе о неплатежеспособности необходимо предусмотреть, что один судья возбуждает процесс неплатежеспособности, а другой судья, в свою очередь, обеспечивает дальнейший контроль за этим процессом, включая

деятельность администратора. Кроме того, в нормах Закона о неплатежеспособности можно предусмотреть, что процесс неплатежеспособности возбуждается по месту главной коммерческой деятельности должника, и установить также необходимые критерии, по которым будет доказываться это обстоятельство. Таким образом предотвращалась бы ситуация, в которой должники незадолго до подачи заявления о неплатежеспособности меняют свой юридический адрес на адрес, подведомственный желательному для них суду.

Если государство желает усилить контроль за деятельностью администраторов, частично достигнуть этой цели позволила бы реформа профессии администратора, в результате которой администраторы становились бы должностными лицами, принадлежащими к судебной системе, однако для этого были бы необходимы также другие процессуальные усовершенствования.

10.3. Администратор ни по характеру осуществляемых действий, ни по сути должности не отвечает критериям государственного должностного лица. Роль администратора в процессе неплатежеспособности, а также наиболее характерные признаки профессиональной деятельности администратора свидетельствуют о том, что правовой статус администратора по сути противоположен статусу государственного должностного лица.

Польза, которую получает общество, не превосходит ущерба, наносимого правам и законным интересам лица. После вступления в силу оспариваемых норм создастся ситуация, в которой от выполнения обязанностей администратора откажутся многие присяжные адвокаты или наоборот, так как совмещение этих двух должностей более не будет возможным.

11. Приглашенное лицо – лектор Юридического факультета Латвийского Университета Анита Ковалевска – указывает, что цель оспариваемых норм – обеспечить то, что в процессе правовой защиты, в процессе неплатежеспособности юридического лица и в процессе неплатежеспособности физического лица будет предотвращаться влияние личной или имущественной заинтересованности администратора, а также

его родственников или деловых партнеров на деятельность администратора.

11.1. Понятия «государственное должностное лицо» и «лицо, занятое на государственной службе» различны. Государственная служба – это публично-правовое положение. Такие отношения учреждаются по решению, принятому в сфере публичного права. Понятие «государственное должностное лицо» шире, чем понятие «лицо, состоящее на государственной службе», так как каждое состоящее на государственной службе лицо является государственным должностным лицом, однако государственными должностными лицами могут являться не только лица, состоящие на государственной службе.

Статья 4 Закона о предотвращении конфликта интересов устанавливает требования, которые должны выполняться, чтобы лицо, осуществляющее деятельность в рамках конкретной должности, могло быть приравнено к государственному должностному лицу. Государственными должностными лицами являются лица, которые напрямую или косвенно реализуют государственную власть, в том числе лица, распоряжающиеся имуществом публичного лица. Должность администратора соответствует этим требованиям, так как администратор действует в сфере публичного права и располагает государственной властью. Таким образом, признание администратора государственным должностным лицом соответствует содержащимся в Законе о предотвращении конфликта интересов принципам в отношении того, кого следует признать государственным должностным лицом.

11.2. Администраторы могут совмещать свою должность с любой другой должностью, соблюдая общий принцип, согласно которому это совмещение не должно создавать конфликта интересов. Таким образом, оспариваемые нормы не создают новых ограничений по совмещению должностей.

Лицами, принадлежащими к судебной системе, являются лица, которые каким-либо образом связаны с реализацией судебной власти. Положение, согласно которому администраторы являлись бы лицами, принадлежащими к судебной системе, само по себе не создало бы для них никаких дополнительных обязанностей или ограничений. А. Ковалевска

считает, что присвоение администраторам статуса должностного лица, принадлежащего к судебной системе, не позволило бы достигнуть легитимной цели установленного в оспариваемых нормах ограничения на том же качественном уровне.

В отношении присяжных адвокатов, возможно, необходимо оценить, следует ли им указывать в декларации должностного лица все сведения о деловых партнерах так же, как это делают другие государственные должностные лица. Таким образом, может возникнуть необходимость в специальном регулировании, однако нет основания отказываться от присвоения администраторам статуса государственного должностного лица.

12. Приглашенное лицо – преподаватель Рижского Университета имени П. Страдиньша Линардс Муциньш – указывает, что администраторы не выполняют функций государственной власти и не могут быть государственными должностными лицами или лицами, приравненными к ним. Оспариваемые нормы не соответствуют статье 1 и первому предложению статьи 106 Конституции.

12.1. Администраторы являются связанными с судебным процессом сертифицированными специалистами, которые не участвуют в осуществлении правосудия. Их место и роль в этом процессе очень фрагментарны. Профессия администраторов исторически сформировалась и существовала при профессиональных организациях торговцев – при бирже или же при торговых коммерческих камерах и палатах. Процесс неплатежеспособности администрировался специализированным коммерческим судом.

Нормы Закона о неплатежеспособности и процесс неплатежеспособности следует интерпретировать через общие нормы института опеки и попечительства – то есть, частноправового института. В процессе неплатежеспособности статус и главные задачи администратора охватывают главные задачи института опеки и попечительства – доверительное управление, представительство в материальных и процессуальных правах, а также заботу об имуществе. Функция администратора носит гражданско-правовой и коммерческо-правовой

характер. По своей сути она не может быть административно-правовой функцией, то есть функцией субъекта государственной власти.

12.2. Лицо, в должностной деятельности приравненное к государственным должностным лицам, – не то же самое, что государственное должностное лицо. Государственное должностное лицо не осуществляет свои должностные действия на собственный экономический риск. В свою очередь, лицо, которое в должностной деятельности приравнено к государственному должностному лицу, осуществляет функции публичной государственной власти на собственный экономический риск. Профессиональная деятельность администраторов осуществляется на их собственный экономический риск.

Администратор ни по условиям формирования самой должности, ни по своим функциям не отвечает требованиям, которые бы позволили приравнять его к государственному должностному лицу. Администратор не выполняет должностных обязанностей в государственных органах, он не имеет никакого значения в реализации государственной власти. Кроме того, администратор даже как лицо, приравненное к государственному должностному лицу, не находится на государственной службе. Таким образом, приравнивание администраторов к государственным должностным лицам вступает в противоречие с сутью и смыслом присвоения статуса государственного должностного лица.

Часть выводов

13. Заявители считают, что оспариваемые нормы ущемляют их закрепленное в статье 106 Конституции право на свободный выбор занятия и не соответствуют вытекающему из статьи 1 Конституции принципу правового доверия.

Конституционный суд указывает, что при рассмотрении дела обязывающим для него являются границы требования, т. е. что ему необходимо проверить соответствие оспариваемой нормы правовым нормам высшей юридической силы с учетом аргументации заявителя и отраженных в заявлении мотивов и соображений. Таким образом, при

рассмотрении дела, возбужденного по конституционной жалобе, существенное значение следует придавать именно фактическим обстоятельствам дела, в которых оспариваемая норма затрагивает основные права заявителя (см. пункт 12 решения Конституционного суда от 23 ноября 2015 года по делу № 2015-10-01).

Рассматриваемое дело возбуждено по конституционным жалобам, и указанные в них фактические обстоятельства связаны с занятием Заявителей. Содержащееся в заявлениях юридическое обоснование опирается на то, что оспариваемые нормы, по мнению Заявителей, ущемляют их определенное в Конституции право на свободный выбор занятия. Соображения же Заявителей о возможном нарушении принципа правового доверия связаны с приводимыми ими аргументами об ущемлении основных прав лица, определенных в статье 106 Конституции. В связи с этим Конституционный суд, учитывая конкретные фактические обстоятельства дела и изложенные аргументы, прежде всего оценит соответствие оспариваемых норм статье 106 Конституции.

14. Статья 106 Конституции предусматривает: «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».

В заявлениях изложена просьба оценить соответствие оспариваемых норм первому предложению статьи 106 Конституции.

14.1. Конституционный суд уже признал, что под содержащимся в статье 106 Конституции понятием «занятие» следует понимать такой вид работы, который требует соответствующей подготовленности и который является источником средств к существованию человека, а также профессию, которая тесно связана с личностью каждого индивидуума в целом. Понятие «занятие» следует относить к занятости как в частном, так и в публичном секторе и, кроме того, также к таким профессиям, в которых трудовые правоотношения не учреждаются на основании

трудового договора, регулируемого Законом о труде (см. пункт 7 решения Конституционного суда от 18 декабря 2003 года по делу № 2003-12-01).

Таким образом, определенное в первом предложении статьи 106 Конституции право относится как к должности администратора, так и к должности присяжного адвоката (см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01 и пункт 11 решения Конституционного суда от 22 ноября 2011 года по делу № 2011-04-01).

Содержащееся в статье 106 Конституции право на «свободный выбор» требует, чтобы индивидууму была обеспечена возможность выбора, однако не требует, чтобы каждому была обеспечена возможность работать, причем выполнять именно ту работу, которую он желает. Тем не менее, понятие «выбирать» в данной статье следует толковать как осознанное и целенаправленное действие лица, а не только внутреннее решение (см. пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 4 июня 2002 года по делу № 2001-16-01).

Как уже указывал Конституционный суд, в понимании первого предложения статьи 106 Конституции право на свободный выбор занятия и места работы значит, во-первых, равный для всех лиц доступ к рынку труда и, во-вторых, то, что государство не может выдвигать в отношении лиц других ограничительных критериев, кроме определенных требований к их способностям и квалификации, без которых лицо не сможет выполнять обязанности по соответствующей должности (см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01).

Государство обязано воздерживаться от создания прямых или косвенных обстоятельств, препятствующих реализации лицом его права «свободно выбирать» занятие (см.: *Saul B., Kinley D., Mowbray J. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Commentary, Cases, and Materials. United Kingdom: Oxford University, 2014, p. 365*).

14.2. Конституционный суд уже признал, что право «свободно выбирать» место работы содержит в себе право на сохранение имеющегося места работы (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103). Это относится также к

праву на сохранение имеющегося занятия. Таким образом, существенным элементом права на свободный выбор занятия является право на сохранение имеющегося занятия, которое, в свою очередь, содержит в себе также право на продолжение этого занятия в будущем.

Как указал Конституционный суд, норма, аналогичная первому предложению статьи 106 Конституции, содержится также в конституциях других государств, например, в статье 12 Основного закона Федеративной Республики Германия (см. пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 23 апреля 2003 года по делу № 2002-20-0103). Протоколы комиссии по разработке проекта второго раздела – О правах человека – Конституции свидетельствуют о том, что при обсуждении проекта статьи 106 Конституции среди прочего оценивалось регулирование, содержащееся в статье 12 Основного закона Федеративной Республики Германия (см. протокол № 10 заседания комиссии по разработке проекта второго раздела – О правах человека – Конституции Латвийской Республики от 12 мая 1997 года).

Охват права на выбор занятия оценивался в практике конституционных судов. Например, Федеральный конституционный суд Германии неоднократно указывал, что право на свободный выбор занятия содержит в себе также право на сохранение места работы (см.: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 97. Band. Tübingen: Mohr Siebeck, 1998, S. 175; Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 108. Band. Tübingen: Mohr Siebeck, 2004, S. 165*). В охват права на свободный выбор занятия также входит право на свободный выбор нескольких занятий и их одновременную реализацию. Ограничение этого права с целью не допустить совмещения определенных должностей допустимо только на основании закона ради защиты каких-либо особо важных интересов общества и с соблюдением соразмерности (см.: *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. 87. Band. Tübingen: Mohr Siebeck, 1993, S. 316*). Первое предложение статьи 106 Конституции не запрещает государству установить требования, которые должны быть выполнены, чтобы можно было реализовывать конкретное занятие. Право свободно выбирать занятие, включая право на сохранение имеющегося занятия, можно ограничить, однако соответствующее ограничение должно

соответствовать какой-либо из легитимных целей, предусмотренных статьей 116 Конституции, и быть соразмерным.

15. Оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» предусматривает, что администраторы в своей должностной деятельности приравниваются к государственным должностным лицам. В свою очередь, согласно оспариваемому закону от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», администраторы являются государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов. Следовательно, к администраторам относятся ограничения, запреты и обязанности, возлагаемые Законом о предотвращении конфликта интересов на государственных должностных лиц, а также установленная этим законом ответственность за нарушение этих ограничений и запретов или невыполнение этих обязанностей.

Таким образом, оспариваемые нормы следует оценивать как единое регулирование, которое предусматривает, что администраторы в своей должностной деятельности приравниваются к государственным должностным лицам и поэтому к ним относится Закон о предотвращении конфликта интересов.

16. В части первой статьи 4 Закона о предотвращении конфликта интересов указаны лица, которые являются государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов.

Однако государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов являются не только лица, которые занимают должности, напрямую упомянутые в части первой статьи 4 этого закона. Например, согласно части второй статьи 4 Закона о предотвращении конфликта интересов, государственными должностными лицами считаются также лица, которые при исполнении служебных обязанностей в органах публичного лица в соответствии с нормативными правовыми актами имеют право: 1) издавать административные акты;

2) выполнять функции надзора, контроля, дознания или наказания в отношении лиц, которые не находятся в их прямом или косвенном подчинении; 3) принимать или подготавливать решения о получении имущества публичного лица, передаче такого имущества в собственность, пользование или владение других лиц, его отчуждении в пользу других лиц или его обременении вещными или обязательственными правами, а также о распределении финансовых средств.

Таким образом, законодатель установил критерии, по которым лица, занимающие должности в органах публичного лица, признаются государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов.

В определенных случаях государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов признаются также лица, которые не выполняют должностных обязанностей в органах публичного лица. Имеется в виду то, что, согласно части третьей статьи 4 Закона о предотвращении конфликта интересов, государственными должностными лицами считаются также лица, которые выполняют должностные обязанности вне органов публичного лица, если государство или самоуправление в соответствии с нормативными правовыми актами на постоянной основе или на время делегировало им какую-либо из функций, упомянутых в части второй этой статьи. Государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов считаются также лица, которые занимают должности председателя правления порта, управляющего портом или члена правления порта. В случаях, упомянутых в Законе о предотвращении конфликта интересов, государственными должностными лицами считаются также лица, занятые в частных портах, члены правления и совета общества.

Таким образом, законодатель определил, какие лица считаются государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов.

Конституция не запрещает законодателю определить, какие лица являются государственными должностными лицами в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов. Однако законодатель при

установлении обязательных для государственных должностных лиц ограничений, запретов и обязанностей, должен оценить, не происходит ли несоразмерное ограничение основных прав лица, в том числе прав, определенных статьей 106 Конституции.

17. В отличие от абстрактного контроля правовых норм, рассмотрение конституционной жалобы и принятие соответствующего решения не является средством, направленным только на упорядочение правовой системы. Это в первую очередь средство, служащее для защиты основных прав подателя конкретной конституционной жалобы. Поэтому Конституционному суду необходимо индивидуально оценивать соразмерность оспариваемых ограничений в отношении подателей конституционных жалоб (*см. пункт 20.2 решения Конституционного суда от 15 июня 2006 года по делу № 2005-13-0106*).

Заявители являются администраторами и одновременно ведут деятельность адвокатов. Из материалов дела и записей в регистре неплатежеспособности видно, что все Заявители в порядке, предусмотренном Законом о неплатежеспособности и правилами Кабинета министров № 1038 от 9 ноября 2010 года «Порядок обучения претендентов на должность администратора процесса неплатежеспособности и порядок сертификации администраторов процесса неплатежеспособности» (далее – Правила № 1038), получили сертификат администратора процесса неплатежеспособности. Таким образом, оспариваемые нормы затронут Заявителей, если они пожелают и в дальнейшем выполнять обязанности как администратора, так и адвоката.

Поэтому Конституционный суд, оценивая соответствие оспариваемых норм первому предложению статьи 106 Конституции, будет учитывать конкретную ситуацию, в которой находятся Заявители. Имеется в виду то, что статус государственного должностного лица присвоен администраторам, которые одновременно являются адвокатами. Право Заявителей на сохранение обоих занятий, к которым они уже приступили в соответствии со своими способностями и квалификацией, входит в охват первого предложения статьи 106 Конституции.

Таким образом, Конституционный суд оценит соответствие оспариваемых норм первому предложению статьи 106 Конституции в той мере, в какой они относятся к администраторам, которые одновременно являются адвокатами.

18. До принятия оспариваемых норм часть первая статьи 9 Закона о неплатежеспособности предусматривала, что администратором процесса неплатежеспособности является физическое лицо, которое получило сертификат администратора процесса неплатежеспособности и которое наделено правами и обязанностями, установленными в этом законе.

Оспариваемые нормы приравнивают администраторов в их должностной деятельности к государственным должностным лицам в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов. Оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» вступила в силу 1 марта 2015 года. В соответствии с пунктом 22 переходных положений Закона о предотвращении конфликта интересов, оспариваемый закон от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» вступит в силу 1 января 2016 года. Следовательно, с этого момента на администраторов будут распространяться ограничения, запреты и обязанности, возлагаемые Законом о предотвращении конфликта интересов на государственных должностных лиц, а также предусмотренная этим законом ответственность за нарушение этих ограничений или невыполнений этих обязанностей.

В практике Конституционного суда было сделано заключение, что ущемление основных прав может быть также таким, которое ожидается в будущем. Под этим подразумевается, что существует обоснованная и правдоподобная вероятность, что применение оспариваемой нормы сможет повлечь за собой неблагоприятные последствия для подателей конституционной жалобы (см. пункт 12.1 решения Конституционного суда от 18 февраля 2010 года по делу № 2009-74-01). Конституционный суд приходит к выводу, что оспариваемые нормы будут в будущем

применены к Заявителям, если они сохраняют обе должности – администратора и адвоката.

19. Заявители подчеркивают, что должность администратора в Латвии сформировалась как дополнительное занятие присяжных адвокатов. В свою очередь, Совет присяжных адвокатов указывает, что изначально обязанности администратора в дополнение к своей основной работе исполняли присяжные адвокаты и присяжные аудиторы (*см. стр. 43 тома 5 материалов дела*).

12 сентября 1996 года Сaeйма приняла закон «О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ». В первоначальной редакции этого закона статья 13 предусматривала, что администраторами также могут быть присяжные адвокаты. Впоследствии законом от 13 июня 2002 года «Поправки к закону „О неплатежеспособности предприятий и предпринимательских обществ“» законодатель изменил эту правовую норму, заменив содержащийся в ней перечень субъектов предъявляемыми к администратору квалификационными требованиями, а именно установив, что администратором может быть только такое физическое лицо, которое имеет высшее юридическое образование или высшее образование в сфере экономики, управления или финансов, или же не менее трех лет опыта практической работы в органах и исполнительных органах по надзору за предприятиями или предпринимательскими обществами, которое успешно выполнило необходимые для получения специализации администратора сертификационные требования и которому государственное агентство «Администрация неплатежеспособности» в соответствии с положениями этого закона выдало сертификат. Одновременно было установлено, что присяжные адвокаты, которые до 1 июля 2002 года выполняли обязанности администратора, до 1 июля 2003 года вправе без квалификационной проверки получить сертификат администратора процесса неплатежеспособности на три года.

26 июля 2010 года вступил в силу Закон о неплатежеспособности. Согласно части первой статьи 13 Закона о неплатежеспособности, администратором может быть дееспособное физическое лицо: 1) которое

достигло возраста 25 лет; 2) которое получило признанный государством документ об образовании, подтверждающий получение высшего профессионального образования второго уровня в правоведении, и получило квалификацию юриста или получило признанный государством документ об образовании, подтверждающий получение высшего академического образования в правоведении, и получило научную степень; 3) которое владеет государственным языком на высшем уровне; 4) которое после получения образования и квалификации имело по крайней мере трехлетний опыт работы в должности юриста или приравняваемой к ней должности. Кроме этого, в Законе о неплатежеспособности определен порядок обучения претендентов на должность администратора, а также порядок сертификации и повторной сертификации администраторов.

В свою очередь, в статье 14 Закона об адвокатуре предусмотрено, что в присяжные адвокаты могут быть приняты лица, которые: 1) являются гражданами Латвии; 2) обладают безупречной репутацией; 3) достигли возраста 25 лет; 4) получили признанный государством диплом о высшем образовании второго уровня в правоведении и получили квалификацию юриста; 5) владеют государственным языком на высшем уровне; б) приобрели опыт работы, проработав в какой-либо из следующих должностей: а) по крайней мере три года – в должности судьи, б) по крайней мере пять лет – в должности прокурора, присяжного судебного исполнителя или присяжного нотариуса или помощником присяжного адвоката, с) по крайней мере семь лет – в должности академического персонала высшего учебного заведения по правоведческой специальности или в другой должности по юридической специальности; 7) сдали адвокатский экзамен.

Таким образом, законодатель, учитывая характер процесса неплатежеспособности и объем предоставленных администратору полномочий, установил необходимые для исполнения должности администратора требования к квалификации, знаниям и опыту. Еще более высокие требования к квалификации, знаниям и опыту законодатель установил для выполнения должностных обязанностей адвоката.

Таким образом, адвокаты по своей квалификации, знаниям и опыту отвечают критериям, которые позволяют лицу в порядке, предусмотренном Законом о неплатежеспособности, приобрести право выполнять обязанности администратора.

20. Заявители указывают, что оспариваемые нормы не позволяют им одновременно сохранять оба занятия, то есть действовать в качестве администраторов неплатежеспособности и в качестве адвокатов. Сэйма, напротив, считает, что ни Закон о предотвращении конфликта интересов, ни Закон об адвокатуре не запрещает Заявителям продолжать выполнение обязанностей администратора и одновременно сохранять занятие адвоката. Таким образом, основным вопросом рассматриваемого дела является право Заявителей сохранять имеющиеся занятия, то есть работать как в должности администратора, так и в должности адвоката.

В разделе II Закона о предотвращении конфликта интересов установлены общие и специальные ограничения по совмещению должности государственного должностного лица. Согласно части первой статьи 6 этого закона, государственному должностному лицу разрешено совмещать должность государственного должностного лица с другой должностью, исполнением договора подряда или полномочия, хозяйственной деятельностью в статусе индивидуального коммерсанта или в качестве зарегистрированного в соответствии с законом «О подоходном налоге с населения» в Службе государственных доходов лица, ведущего хозяйственную деятельность, если в Законе о предотвращении конфликта интересов или в другом нормативном акте не предусмотрено ограничений по совмещению должности государственного должностного лица.

В свою очередь, часть вторая той же статьи предусматривает: «Если в законе не установлено более строгих ограничений, государственному должностному лицу, учитывая специальные ограничения по совмещению должностей, установленные частями второй, третьей, четвертой, пятой, 5¹, шестой, седьмой, восьмой и тринадцатой статьи 7 настоящего закона, разрешено совмещать должность государственного должностного лица не более чем с двумя другими наемными или иначе оплачиваемыми

должностями государственного должностного лица или должностями в других органах публичного лица. Упомянутыми в настоящей части должностями не считается работа педагога, ученого, врача, профессионального спортсмена и творческая работа. Упомянутое в настоящей части совмещение должностей допустимо, если оно не создает конфликта интересов, не противоречит обязательным для государственного должностного лица этическим нормам и не вредит выполнению прямых обязанностей должностного лица».

Специальные ограничения по совмещению должностей, установленные для администраторов в частях второй, третьей, четвертой, пятой, 5¹, шестой, седьмой, восьмой и тринадцатой статьи 7 Закона о предотвращении конфликта интересов, не содержат запрета на совмещение должности государственного должностного лица с должностью адвоката.

Нельзя согласиться с Заявителями в том, что пункт 11 статьи 15 Закона об адвокатуре Латвийской Республики (далее – Закон об адвокатуре) содержит прямой запрет на то, чтобы адвокат одновременно являлся администратором, несмотря на то, что администратор является государственным должностным лицом в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов. Эта норма Закона об адвокатуре предусматривает, что в адвокаты не могут приниматься лица, которые состоят на службе в учреждении прямого или опосредованного управления, производного публичного лица, в другом государственном учреждении или государственном (муниципальном) обществе капитала. Используемое в этой правовой норме понятие «лицо, состоящее на государственной службе» отличается от понятия «государственное должностное лицо». Понятие «государственное должностное лицо» шире. Каждое лицо, находящееся на государственной службе, является государственным должностным лицом в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов, однако, согласно закону, государственными должностными лицами могут быть и другие лица, занимающие определенные должности.

Таким образом, из того факта, что администратор является государственным должностным лицом в понимании Закона о

предотвращении конфликта интересов, не вытекает запрет на совмещение этой должности с деятельностью адвоката, за исключением случаев, когда такое совмещение создает конфликт интересов, нарушает обязательные для государственного должностного лица этические нормы, наносит ущерб выполнению непосредственных обязанностей государственного должностного лица, а также противоречит правовым нормам, регламентирующим деятельность адвоката.

21. Заявители считают, что с присвоением статуса государственного должностного лица на администраторов возлагаются новые ограничения, запреты и обязанности, которые мешают им вести свою профессиональную деятельность в адвокатуре и в сущности могут сделать ее невозможной. Возложенная на государственное должностное лицо обязанность подавать декларацию государственного должностного лица, указывая в ней информацию, предусмотренную Законом о предотвращении конфликта интересов, противоречит независимости адвоката и его обязанности соблюдать конфиденциальность в делах клиентов. Основные права Заявителей также ограничивает установленный Законом о предотвращении конфликта интересов запрет на то, чтобы заниматься рекламой. Саэйма и Министерство юстиции, напротив, указывают, что оспариваемые нормы ни напрямую, ни косвенно не налагают на Заявителей новых ограничений, запретов и обязанностей, которые бы не позволяли им надлежащим образом выполнять работу адвоката.

Ввиду этого, Конституционному суду необходимо выяснить, создают ли оспариваемые нормы для администраторов, которые одновременно являются адвокатами, ограничение основных прав, содержащихся в первом предложении статьи 106 Конституции.

21.1. Согласно части первой статьи 23 Закона о предотвращении конфликта интересов, государственное должностное лицо обязано в определенный срок и в определенном порядке подать декларацию государственного должностного лица. Согласно статье 24 Закона о предотвращении конфликта интересов, в декларации среди прочего должна быть указана информация о других должностях, которые

государственное должностное лицо занимает в дополнение к должности государственного должностного лица, информация о всех видах получаемых этим лицом доходов, а также об осуществляемых им сделках, если их сумма превышает 20 минимальных месячных заработных плат, с указанием размера сделок и сторон по ним.

В целях обеспечения защиты личных данных в декларациях имеются публично доступная и публично недоступная части. Согласно части четвертой статьи 26 Закона о предотвращении конфликта интересов, публично недоступной частью декларации являются указанные в декларации персональный код и место жительства государственного должностного лица, информация о несовершеннолетних родственниках (также усыновленных) должностного лица и информация об указанных в декларации партнерах по обязательствам и сделкам.

С информацией, указанной в публично недоступной части декларации, согласно части пятой статьи 26 Закона о предотвращении конфликта интересов, могут ознакомиться только те государственные должностные лица и органы, которые в соответствии с этим законом проверяют декларации, а также, в установленных законом случаях, – прокурор и учреждения дознания или государственной безопасности.

Объем информации, которая должна быть указана в декларации, установлен правилами Кабинета министров № 478 от 22 октября 2002 года «Порядок заполнения, подачи, регистрации и хранения деклараций государственных должностных лиц и порядок заполнения и подачи списков государственных должностных лиц» (далее – Правила № 478). Согласно пункту 2 этих правил, государственное должностное лицо указывает вид декларации и заполняет публикуемую и не подлежащую опубликованию часть декларации.

Согласно пункту 3 Правил № 478, государственное должностное лицо в публикуемой части декларации среди прочего указывает: 1) информацию о других должностях, которые оно занимает в дополнение к должности государственного должностного лица, а также о договорах подряда или полномочиях, обязательства по которым оно исполняет; 2) сведения об идентификационных данных юридических лиц, в которых податель декларации занимает должности, о физических лицах (с указанием имени

и фамилии) или идентификационных данных юридических лиц, которые являются работодателями подателя декларации или уполномочившими его лицами; 3) информацию о накоплениях наличных и безналичных денег, если их сумма превышает двадцать установленных Кабинетом министров минимальных месячных заработных плат; 4) сведения о всех видах доходов, полученных в отчетный период, с указанием информации о месте (источнике) их получения, идентификационных данных юридических лиц и имен и фамилий физических лиц и сумм; 5) информацию об осуществляемых сделках, если их сумма превышает двадцать установленных Кабинетом министров минимальных месячных заработных плат, с указанием сведений о виде каждой сделки и ее размере в денежном выражении в соответствующей валюте.

В свою очередь, заполняя не подлежащую опубликованию часть декларации, согласно пункту 4 Правил № 478, податель декларации среди прочего указывает: 1) сведения о договорах подряда и полномочиях, если работодатель, вторая сторона по договору или уполномочивающее лицо является физическим лицом, а также указывает доходы, полученные в отчетный период от физических лиц (с указанием идентификационных данных физического лица); 2) информацию об осуществляемых сделках, если их сумма превышает двадцать установленных Кабинетом министров минимальных месячных заработных плат, с указанием сведений о размере каждой сделки в соответствующей валюте и идентификационных данных сторон по сделке.

Согласно Правилам № 478, идентификационные данные лица – это название юридического лица, его юридический адрес и регистрационный номер или имя, фамилия и персональный код физического лица.

Таким образом, в понимании Правил № 478 в публикуемой части декларации указывается информация о заключенных государственным должностным лицом договорах подряда и о переданных ему полномочиях, причем указывается также вторая сторона по заключенному договору – если это физическое лицо, то в декларации указывается только имя и фамилия, а если юридическое, то указывается его название, юридический адрес и регистрационный номер. В публикуемой части декларации также указывается информация о всех

видах доходов, полученных в отчетный период, а также информация о месте (источнике) их получения с указанием идентификационных данных юридического лица и имени и фамилии физического лица и суммы.

21.2. Заявители считают, что обязанность подавать декларацию государственного должностного лица, в которой должны быть указаны сведения об их клиентах, ограничивает их право на выполнение обязанностей адвоката, так как не защищает независимость адвоката и не гарантирует соблюдение конфиденциальности в отношениях с клиентами.

21.2.1. Статья 3 Закона об адвокатуре определяет, что адвокатом является независимый и профессиональный юрист, который оказывает юридическую помощь, защищая и представляя в суде и в досудебном расследовании законные интересы лиц, предоставляя юридические консультации, подготавливая юридические документы и осуществляя другие юридические действия. Согласно статье 106 Закона об адвокатуре, присяжные адвокаты занимаются свободной профессией. В статье 7 Закона об адвокатуре установлено, что адвокатов нельзя отождествлять с их клиентами или делами их клиентов в связи с выполнением профессиональных адвокатских обязанностей. Принцип независимости адвокатов закреплен в статье 6 Закона об адвокатуре – согласно ему, адвокаты в своей профессиональной деятельности независимы и подчиняются только закону.

Необходимо учитывать также то, что обязывающими для адвоката являются не только требования нормативных правовых актов, но и нормы профессиональной этики, которые он должен соблюдать (*см. пункт 28 решения Конституционного суда от 7 февраля 2014 года по делу № 2013-04-01*). Статья 71 Закона об адвокатуре предусматривает, что за нарушение норм профессиональной этики присяжных адвокатов против адвоката может быть возбуждено дисциплинарное дело.

Согласно пункту 1.1 Кодекса этики присяжных адвокатов Латвии (далее – Кодекс этики), адвокат должен быть абсолютно независимым и свободным от какого-либо влияния, в особенности такого, которое может возникнуть в связи с его личными интересами или в результате какого-либо воздействия. Адвокат не должен вовлекаться в другую работу или сферу деятельности, если это может отразиться на его независимости. В

толковании содержания этого принципа в Европейской Хартии основополагающих принципов адвокатской профессии указано, что адвокат, осуществляя действия, консультируя и представляя клиента, должен быть свободен – политически, экономически и интеллектуально (см.: *Европейская Хартия основополагающих принципов адвокатской профессии. Принята Советом адвокатур и юридических обществ Европы 24 ноября 2006 года. Доступна: <http://www.ccbe.eu/>*).

Статья 28 Закона о предотвращении конфликта интересов регламентирует порядок, в котором осуществляется проверка деклараций и указанных в них фактов. Согласно части четвертой статьи 29 Закона о предотвращении конфликта интересов, Бюро, контролирующее исполнение закона, в ходе проверки декларации имеет право, если это необходимо, запросить и получить информацию и документы от лиц, которые указаны или которые, согласно положениям этого закона, должны были быть указаны в соответствующей декларации. Таким образом, закон предусматривает право государственных учреждений запрашивать дополнительную информацию, удостоверяющую факты, указанные в декларациях. Согласно статье 214² Кодекса Латвии об административных правонарушениях, Бюро рассматривает дела об административных правонарушениях в сфере предотвращения коррупции и имеет право назначать административные наказания. Кроме того, в целях раскрытия предусмотренных Уголовным законом преступных деяний на службе в государственных органах, если эти деяния связаны с коррупцией, Бюро, согласно статьям 386 и 387 Уголовно-процессуального закона, является лицом, направляющим процесс. Согласно статье 210 Уголовно-процессуального закона, части третьей статьи 2 Закона о Бюро по предотвращению коррупции и борьбе с коррупцией и Закону об оперативной деятельности, Бюро также является субъектом оперативной деятельности, который имеет право осуществлять специальные следственные действия, использовать средства и методы оперативной деятельности.

Понятию государственного должностного лица дано определение также в статье 316 Уголовного закона. Конституционный суд уже признал, что упомянутые в Законе о предотвращении конфликта интересов лица по

сути соответствуют понятию государственного должностного лица, содержащемуся в статье 316 Уголовного закона (*см. пункт 35 решения Конституционного суда от 29 октября 2003 года по делу № 2003-05-01*). Лицо, являющееся должностным лицом в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов, в отличие от лиц, не являющихся государственными должностными лицами, по инициативе лица, направляющего процесс, может быть привлечено к уголовной ответственности за совершение преступных деяний, предусмотренных статьями 317–330 Уголовного закона.

Заявители являются администраторами и одновременно – адвокатами. Согласно части второй статьи 79 Уголовно-процессуального закона, адвокаты могут быть защитниками в уголовном процессе. В связи со статусом государственного должностного лица, присвоенного администраторам, независимость тех адвокатов, которые одновременно являются администраторами, может подвергаться риску в случаях, когда Бюро является направляющим процесс лицом в уголовном процессе. На то, что оспариваемые нормы могут неблагоприятно отразиться на независимости адвокатов, указывают и несколько приглашенных лиц – Совет присяжных адвокатов Латвии и Йенс-Кристиан Пастилле (*см. стр. 38 и 121–122 тома 5 материалов дела*). Независимость адвоката среди прочего необходима для того, чтобы в уголовном процессе обеспечивались защита прав и интересов подзащитного и процессуальное равноправие сторон. Таким образом, независимость адвоката является существенным условием для того, чтобы могло реализовываться право лица на справедливый суд.

21.2.2. Принцип конфиденциальности в деятельности адвоката вытекает из статьи 6 Закона об адвокатуре, запрещающей вмешиваться в профессиональную деятельность адвокатов, воздействовать или влиять на них, запрашивать у адвокатов сведения и объяснения, а также допрашивать их как свидетелей о фактах, которые стали им известны в ходе предоставления юридической помощи. Запрещено также контролировать почтовую, телеграфную корреспонденцию и документы, которые адвокаты получили или составили при предоставлении юридической помощи, запрашивать у клиентов сведения о факте

предоставления адвокатами юридической помощи и о содержании этой помощи, подвергать адвокатов каким-либо санкциям или угрозам в связи с предоставлением клиентам юридической помощи в соответствии с законом, привлекать адвокатов к какому-либо виду ответственности за письменные или устные сообщения, которые они сделали в ходе добросовестного выполнения своих профессиональных обязанностей.

Содержание принципа конфиденциальности раскрыто в пункте 1.3 Кодекса этики. Согласно этому принципу, адвокат не должен разглашать то, что ему стало известно при предоставлении юридической помощи, даже тогда, когда он более не является советчиком клиента и не ведет его дела. Эта обязанность распространяется также на помощников адвокатов и на их персонал.

В толковании содержания принципа конфиденциальности в Европейской Хартии основополагающих принципов адвокатской профессии указано, что адвокат имеет право и обязан соблюдать конфиденциальность в делах клиента и уважать профессиональную тайну. Адвокат обязан соблюдать конфиденциальность всей той информации, которую он узнал в ходе своей профессиональной деятельности. Кроме того, обязанность соблюдать конфиденциальность не ограничена во времени. В основе должностных обязанностей адвоката лежит возможность клиента доверить адвокату дела, которые клиент не открыл бы другим лицам, – личную информацию или ценные коммерческие тайны. Поэтому взаимный обмен информацией между адвокатом и его клиентом должен быть конфиденциальным. Доверие не может существовать без уверенности в конфиденциальности. Таким образом, конфиденциальность является главным и основным правом и обязанностью адвоката.

Статья 122 Уголовно-процессуального закона запрещает допрашивать адвоката в качестве свидетеля о фактах, которые стали ему известны при предоставлении юридической помощи в какой-либо форме, контролировать, просматривать или изымать документы, которые адвокат составил, или корреспонденцию, которую он получил или отправил в ходе предоставления юридической помощи, а также устраивать у адвоката обыск, чтобы найти и изъять такую корреспонденцию и документы. Запрещено контролировать информационные системы и

средства связи, используемые для предоставления адвокатом юридической помощи, снимать с них информацию и вмешиваться в их работу.

Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) указал, что взаимный обмен информацией между адвокатом и его клиентом вне зависимости от его цели подлежит особой защите. Адвокат не в состоянии выполнять свои должностные обязанности, если он не может гарантировать конфиденциальность в делах клиента. Конфиденциальность в деятельности адвокатов является одним из признанных в правовом государстве принципов судопроизводства. Однако принцип конфиденциальности не является абсолютным. ЕСПЧ оценивал обязанность присяжных адвокатов сообщать о подозрительных сделках и признал, что она является несоразмерным ограничением принципа конфиденциальности деятельности адвокатов (*см. пункты 117, 118 и 123–131 решения ЕСПЧ от 6 декабря 2012 года по делу Michaud v. France, заявление № 12323/11*).

То, что взаимный обмен информации между адвокатом и его клиентом защищается как профессиональная тайна, вытекает из права клиента не способствовать формированию обвинения, выдвигаемого против него самого (*см. пункт 41 решения ЕСПЧ от 24 июля 2008 года по делу André and Another v. France, заявление № 18603/03*). Учитывая то, что информацию, указанную в выписках из банковских счетов адвоката, защищает профессиональная тайна, ЕСПЧ признал, что правозащитным учреждениям при ознакомлении с выписками из банковских счетов адвоката необходимо было привлечь представителей независимого органа – коллегии адвокатов (*см. пункт 57 решения ЕСПЧ от 1 декабря 2015 года по делу Brito Ferrinho Vexiga Villa-Nova v. Portugal, заявление № 69436/10*).

Предоставляемая адвокатом юридическая помощь эффективна и обеспечивает защиту прав и законных интересов лица в справедливом суде только в том случае, если гарантируется конфиденциальность в делах клиентов. Могут иметь место ситуации, когда принцип конфиденциальности не позволяет запрашивать сведения не только о содержании предоставляемой адвокатом юридической помощи, но и о

том, каким конкретно лицам она предоставляется. Такой запрет относится также к государственным учреждениям, которые должны считаться с независимостью адвоката.

Сазйма в письменном ответе указывает, что принцип конфиденциальности в деятельности адвоката относится только к той информации, которая стала адвокату известна в ходе предоставления юридической помощи. Этот принцип не запрещает адвокату разглашать информацию о том, в интересах какого клиента и за какую плату юридическая помощь была предоставлена. Однако такое мнение Сазймы может вступить в противоречие с предусмотренными статьей 6 Закона об адвокатуре гарантиями профессиональной деятельности адвокатов. Как уже было указано ранее, иногда уже сам факт, что юридическая помощь была оказана конкретному лицу, является абсолютно конфиденциальным. Кроме того, в соответствии со статьей 67 Закона об адвокатуре, адвокат не должен разглашать тайны своего клиента даже после освобождения от ведения дела или после окончания дела.

Возложенная на государственное должностное лицо обязанность в декларацию включать требуемую нормативными правовыми актами информацию о заключенных договорах подряда и полномочия и сторонах по этим договорам, а также о доходах и источнике их получения может вступить в противоречие с принципом конфиденциальности деятельности адвоката, так как таким образом открывается информация о том, что адвокат предоставил юридическую помощь конкретному лицу. Кроме того, содержащееся в Законе о предотвращении конфликта интересов регулирование предусматривает право государственных органов запрашивать дополнительную информацию и документы в связи с содержащимися в декларации сведениями. Таким образом может быть нарушена конфиденциальность в деятельности адвоката по делам клиента и не обеспечиваться право лиц на справедливый суд.

21.3. В заявлениях подчеркивается, что основные права Заявителей ограничиваются установленным в Законе о предотвращении конфликта интересов запретом на то, чтобы государственное должностное лицо занималось рекламой.

Статья 17 Закона о предотвращении конфликта интересов запрещает государственному должностному лицу заниматься каким-либо видом рекламы, за исключением случаев, когда это входит в должностные обязанности соответствующего государственного должностного лица. Закон о неплатежеспособности не возлагает на администраторов должностных обязанностей, связанных с рекламой.

В свою очередь, статья 113 Закона об адвокатуре предусматривает, что предлагать адвокатскую помощь для ведения дел в суде, а также рекламировать такую помощь имеют право исключительно латвийские присяжные адвокаты и помощники присяжных адвокатов. Таким образом, Закон об адвокатуре позволяет адвокатам рекламировать свои услуги. В решении Совета присяжных адвокатов Латвии № 77 от 23 марта 2010 года «Основополагающие принципы личной рекламы присяжных адвокатов Латвии» также разъясняется, что адвокат может информировать о предоставляемой юридической помощи, включая в рекламу также информацию о профессиональной деятельности адвоката.

Правом адвоката рекламировать свою профессиональную деятельность обеспечивается информированность лиц о возможности получить юридическую помощь от адвоката. Однако положение статьи 17 Закона о предотвращении конфликта интересов о том, что государственному должностному лицу запрещено заниматься каким-либо видом рекламы, относится также к администраторам, которые одновременно являются адвокатами.

Конституционный суд уже признал, что право на справедливый суд содержит в себе также право лица на юридическую помощь (*см. пункт 1 части выводов решения Конституционного суда от 6 октября 2003 года по делу № 2003-08-01*). Объективная возможность получить юридическую помощь от адвоката обеспечивает лицу закрепленное статьей 92 Конституции основное право на справедливый суд (*см. пункты 24 и 26 решения Конституционного суда от 7 февраля 2014 года по делу № 2013-04-01*). Таким образом, лицо должно иметь фактическую возможность по своему выбору получить юридическую помощь от адвоката, и, в свою очередь, адвокат должен иметь возможность такие услуги предложить.

В конкретной ситуации, когда Заявители являются администраторами, которые одновременно работают в качестве адвокатов, установленный Законом о предотвращении конфликта интересов запрет на то, чтобы заниматься рекламой, негативно влияет на доступность предоставляемой адвокатом юридической помощи и, кроме того, сужает возможности Заявителей предлагать услуги и таким образом ограничивает их право на сохранение выбранного ими самими занятия.

21.4. Конституционный суд приходит к выводу, что установленный Законом о предотвращении конфликта интересов запрет на то, чтобы должностное лицо занималось рекламой, несовместим с Законом об адвокатуре, который предусматривает порядок, в котором адвокаты могут рекламировать свою деятельность, таким образом обеспечивая лицам возможность получать юридическую помощь от адвоката. Необходимо учитывать то, что администратор, который одновременно является адвокатом, может быть защитником в уголовном процессе. Адвокат, защищая своего клиента, должен быть независим, так как только в этом случае предоставляемая адвокатом юридическая помощь будет обеспечивать защиту прав и законных интересов лица в справедливом суде. Однако оспариваемые нормы могут подвергнуть риску независимость адвоката в уголовном процессе. Кроме того, в связи с возложенной на государственное должностное лицо обязанностью подавать декларацию государственного должностного лица, в которой среди прочего должна указываться информация о клиентах и заключенных сделках, могут возникнуть ситуации, в которых не будут обеспечены конфиденциальность и право лиц на справедливый суд. Таким образом, Заявителям как государственным должностным лицам в своей профессиональной деятельности придется выполнять такие обязанности и запреты, которые ставят под угрозу их приобретенное право работать как в качестве администратора, так и в качестве адвоката. **Следовательно, оспариваемые нормы ограничивают для Заявителей определенное в первом предложении статьи 106 Конституции право сохранять имеющееся занятие.**

22. Содержащееся в первом предложении статьи 106 Конституции право сохранять имеющееся занятие может быть ограничено, однако Конституционный суд должен оценить, является ли ограничение оправданным, то есть: 1) установлено ли оно законом; 2) имеет ли оно легитимную цель; 3) является ли оно соразмерным (*см., например, пункт 2 части выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2003 года по делу № 2002-21-01*).

23. Несмотря на то, что оспариваемые нормы следует оценивать как единое регулирование, Конституционному суду необходимо проверить, была ли каждая из оспариваемых норм принята в надлежащем порядке.

Заявители указывают, что предусмотренное оспариваемыми нормами ограничение основных прав не было установлено на основании закона, принятого в надлежащем порядке.

Конституционный суд неоднократно указывал, что соблюдение порядка принятия правовой нормы является предпосылкой к действительности правовой нормы (*см. пункт 10.4 решения Конституционного суда от 21 ноября 2005 года по делу № 2005-03-0306 и пункт 14 решения Конституционного суда от 23 сентября 2008 года по делу № 2008-01-03*). Чтобы оценить соответствие ограничения основных прав, содержащегося в оспариваемых нормах, первому предложению статьи 106 Конституции, прежде всего необходимо проверить, установлено ли ограничение основных прав законом, принятым в надлежащем порядке, то есть:

- 1) был ли закон принят с соблюдением порядка, предусмотренного нормативными правовыми актами;
- 2) был ли закон обнародован и доступен ли он публично в соответствии с требованиями нормативных правовых актов;
- 3) достаточно ли четко закон сформулирован для того, чтобы лицо могло понять содержание вытекающих из него прав и обязанностей и предвидеть последствия его применения, а также обеспечивает ли закон защиту от произвольного применения этого закона (*см., например, пункт 14 решения Конституционного суда от 8 апреля 2015 года по делу № 2014-34-01*).

23.1. В заявлениях указано, что существуют сомнения в том, что оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» была принята в надлежащем порядке. Возражения Заявителей против порядка принятия оспариваемой нормы связаны с тем обстоятельством, что эта норма была встроена в законопроект только перед третьим чтением.

24 сентября 2012 года в Сазйму был подан законопроект «Поправки к Закону о неплатежеспособности» (№ 367/Lp11). Депутат Сазймы Андрейс Юдинс письмом № 8/3-22-2006-11/13 от 27 декабря 2013 года «Предложение к третьему чтению законопроекта „Поправки к Закону о неплатежеспособности“ (№ 367/Lp11)», адресованным Комиссии Сазймы по аграрной, региональной политике и политике среды, подал предложение о дополнении части первой статьи 9 Закона о неплатежеспособности текстом «в должностной деятельности администраторы процесса неплатежеспособности приравниваются к государственным должностным лицам» (см. стр. 70 тома 3 материалов дела). Это предложение было включено в законопроект «Поправки к Закону о неплатежеспособности» (№ 367/Lp11) к третьему чтению. Сазйма на заседании 25 сентября 2014 года поддержала законопроект № 367/Lp11 в третьем чтении.

Конституционный суд уже ранее заключил, что Сазйма вправе в третьем чтении принимать среди прочего нормы, относящиеся к вопросу, регулирование которого не предусматривалось законопроектом, подававшимся первоначально (см. пункт 11.2 решения Конституционного суда от 30 октября 2009 года по делу № 2009-04-06). Заявители указывают также на то, что в процессе принятия обеих оспариваемых норм не учитывались интересы тех администраторов, которые одновременно являются адвокатами, и не происходило дискуссий с экспертами отрасли и юристами.

Из имеющихся в материалах дела протоколов и аудиозаписей заседаний вытекает, что дискуссии о реформе надзора за деятельностью администраторов и приравнивании администраторов к государственным должностным лицам в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов состоялись на заседании Консультативного совета по вопросам

неплатежеспособности, в котором участвовал также представитель общества «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности» (см. стр. 11–15 тома 3 материалов дела). Возражения против приравнивания администраторов к государственным должностным лицам общество «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности» выразило также в письмах, адресованных Комиссии Сазймы по аграрной, региональной политике и политике среды, изложив просьбу не передавать законопроект № 367/Lp11 на рассмотрение в третьем чтении (см. стр. 76–86 и 114–125 тома 3 материалов дела).

Законопроект «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» (№ 1273/Lp11) рассмотрен в спешном порядке. Из материалов дела вытекает, что как представители общества «Латвийская Ассоциация сертифицированных администраторов процесса неплатежеспособности», так и присяжные адвокаты В. Ритенбега и Р. Сядеме участвовали в заседаниях Юридической комиссии Сазймы и имели возможность выразить свое мнение о приравнивании администраторов к государственным должностным лицам в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов (см. стр. 114–122 тома 3 материалов дела).

В практике Конституционного суда признается: несмотря на то, что мнение адресатов норм желательно заслушать, ни Конституция, ни Регламент Сазймы не предусматривают такое заслушивание в качестве обязательной предпосылки для принятия правовых норм. Мнение адресатов правовых норм о проекте этих норм не может запретить Сазйме принимать решения (см. пункт 18.1 решения Конституционного суда от 25 марта 2015 года по делу № 2014-11-0103).

Таким образом, из материалов дела вытекает, что оспариваемые нормы были приняты с соблюдением порядка, предусмотренного нормативными правовыми актами.

23.2. В деле отсутствует спор о том, что оспариваемые нормы были обнародованы в порядке, предусмотренном нормативными правовыми

актами, и являются публично доступными. Таким образом, оспариваемые нормы были обнародованы и доступны публично в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

23.3. Конституционный суд уже указывал, что правовая норма, ограничивающая основные права лица, должна быть сформулирована достаточно четко для того, чтобы индивидуум мог, при необходимости получив соответствующую консультацию, планировать свои действия (см. пункт 13.1 решения Конституционного суда от 11 мая 2011 года по делу № 2010-55-0106).

В заявлении среди прочего указано, что оспариваемые нормы неясны, так как непонятно, какие новые права и обязанности создаст для лица содержащееся в них регулирование.

Норму следует признать нечеткой в том случае, если при помощи приемов толкования невозможно выяснить ее действительный смысл (см. пункт 15.2 решения Конституционного суда от 30 марта 2011 года по делу № 2010-60-01).

Оспариваемые нормы определяют лишь то, что администраторы в должностной деятельности приравниваются к государственным должностным лицам в понимании Закона о предотвращении конфликта интересов. То, какие обязанности и ограничения возлагает на лицо статус государственного должностного лица, определяется другими нормами Закона о предотвращении конфликта интересов. Таким образом, чтобы выяснить, какие правовые последствия создают для Заявителей оспариваемые нормы, эти нормы необходимо рассмотреть системно с другими нормами Закона о предотвращении конфликта интересов. То, что соответствующие обязанности и ограничения вытекают из нескольких норм закона, не означает, что оспариваемые нормы следует признать непонятными и нечеткими.

Дополнительно следует указать, что Министерство юстиции 11 мая 2015 года проводило семинар «Администратор – государственное должностное лицо», целью которого было ознакомить администраторов с планируемыми изменениями нормативного регулирования, принимая во внимание то, что 1 января 2016 года вступят в силу нормы Закона о

предотвращении конфликта интересов, присваивающие администраторам статус государственного должностного лица.

Таким образом, содержащееся в оспариваемых нормах ограничение основных прав установлено законом.

24. В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, подтверждающие его необходимость, то есть, ограничение устанавливается ради важных интересов – легитимной цели (*см., например, пункт 16 решения Конституционного суда от 22 ноября 2011 года по делу № 2011-04-01*). Статья 116 Конституции определяет, что предусмотренные в статье 106 Конституции права «могут быть ограничены в предусмотренных законом случаях для защиты прав других людей, демократического устройства государства, безопасности общества, благосостояния и нравственности».

24.1. Если установлены ограничения прав, обязанность предъявить и обосновать легитимную цель таких ограничений в процессе Конституционного суда лежит в первую очередь на органе, который издал оспариваемый акт, в конкретном случае – на Сазэме.

Сазэма указывает, что оспариваемые нормы были приняты с целью обеспечить прозрачность деятельности администраторов, уменьшить риск конфликта интересов и коррупции в деятельности администраторов, а также укрепить доверие общества к администраторам. Иными словами, легитимная цель ограничения основных прав – защита прав других людей и благосостояния общества (*см. стр. 84–85 тома 5 материалов дела*). Министерство юстиции указывает, что оспариваемые нормы обеспечивают правомерное течение процесса неплатежеспособности, защиту прав должников, кредиторов и третьих лиц в процессе неплатежеспособности, а также правовое и экономическое доверие общества к учрежденной государством системе финансовой стабильности. Кроме того, оспариваемые нормы имеют превентивное значение, так как они предотвращают выполнение государственным должностным лицом должностных обязанностей в ситуации конфликта интересов (*см. стр. 93 и 101 тома 5 материалов дела*).

Чтобы констатировать легитимную цель ограничения основных прав, Конституционному суду необходимо выяснить, для чего законодатель в конкретном случае приравнял администраторов в их должностной деятельности к государственным должностным лицам.

24.2. В статье 1 Закона о неплатежеспособности определено, что цель этого закона – способствовать выполнению обязательств должника, оказавшегося в затруднительном финансовом положении, и, если возможно, восстановлению его платежеспособности, применяя предусмотренные законом принципы и правовые решения.

Конституционный суд уже признал, что процесс неплатежеспособности направлен главным образом на защиту прав кредиторов и должников (*см. пункт 9.4 решения Конституционного суда от 20 апреля 2010 года о прекращении судопроизводства по делу № 2009-100-03*).

Конституционный суд, оценив установленные для администраторов квалификационные требования, признал, что администратор – это назначаемое судом лицо, которое выполняет значимые для государства функции (*см. пункт 19.4 решения Конституционного суда от 22 ноября 2011 года по делу № 2011-04-01*). Главная задача администратора – обеспечивать эффективность процесса неплатежеспособности (*см. пункт 10.2 решения Конституционного суда от 23 февраля 2006 года по делу № 2005-22-01*). Кроме того, администратор при исполнении должностных обязанностей должен заботиться о законном течении процесса неплатежеспособности.

Закон о неплатежеспособности предусматривает широкие полномочия администратора в процессе неплатежеспособности юридического лица и процессе неплатежеспособности физического лица, среди прочего уполномочивая администратора перенимать имущество должника и распоряжаться им, принимать решения, влияющие на интересы кредиторов, а также становиться фактически единственным законным руководителем (должностным лицом) неплатежеспособного коммерсанта с самыми широкими правами по принятию решений и заключению сделок. Однако ни Закон о неплатежеспособности, ни другие нормативные правовые акты не предусматривают принадлежность профессии администратора к какой-либо группе должностей и,

следовательно, также не предусматривают для администратора обязанностей и ограничений, характерных для какой-либо должностной группы (см. *информативное сообщение Министерства юстиции «Об усовершенствовании системы надзора за деятельностью администратора процесса неплатежеспособности»*, принятое к сведению на заседании Кабинета министров 10 декабря 2013 года). Администрация неплатежеспособности указывает, что, несмотря на регулирование Закона о неплатежеспособности, которое уже предусматривает контроль за деятельностью администраторов и не допускает исполнение администратором должностных обязанностей в ситуации конфликта интересов, жалоб на работу администраторов по-прежнему достаточно много (см. стр. 67–68 тома 5 материалов дела).

Организация по экономическому сотрудничеству и развитию в сообщении от 25 февраля 2015 года о Латвии также указывает на низкую эффективность процесса неплатежеспособности, то есть на то, что показатели возврата средств кредиторов низки и число случаев успешно восстановленной платежеспособности – невелико. Злонамеренное использование процессов неплатежеспособности может негативно влиять на экономику и наносить убытки главным заинтересованным в этих процессах сторонам: предприятиям, вкладчикам, работникам и государственному сектору (см.: *OECD Economic Surveys: Latvia 2015*, p. 99. Доступно: <http://www.oecd.org/>). Таким образом, улучшение надзора и контроля за деятельностью администратора является важным вопросом государственной политики.

24.3. Статьей 2 Закона о предотвращении конфликта интересов определено, что цель закона – обеспечивать деятельность государственных должностных лиц в интересах общества, предотвращая влияние какой-либо личной или имущественной заинтересованности государственного лица, его родственников или деловых партнеров на деятельность государственного должностного лица, способствовать открытости деятельности государственных должностных лиц и их ответственности перед обществом, а также доверию общества к деятельности государственных должностных лиц.

Можно согласиться с Саэймой в том, что законодатель приравнял администраторов в их должностной деятельности к государственным должностным лицам среди прочего для того, чтобы обеспечить прозрачность деятельности администраторов, а также уменьшить риск конфликта интересов и коррупции. Приравнение администраторов к государственным должностным лицам может способствовать не только защите прав и интересов кредиторов и должника в процессе неплатежеспособности, но и уверенности общества в эффективности нормативного регулирования неплатежеспособности. Установленное в оспариваемых нормах ограничение основных прав должно обеспечивать соответствие деятельности администраторов интересам общества, а также способствовать открытости деятельности администраторов.

Таким образом, содержащееся в оспариваемых нормах регулирование направлено на защиту прав других людей, то есть прав и интересов кредиторов и должников в процессе неплатежеспособности. Эффективный и законный ход процесса неплатежеспособности важен для всей экономики государства, следовательно, оспариваемые нормы служат также такой цели, как защита благосостояния общества.

Таким образом, ограничение основных прав имеет легитимную цель – защищать права других людей и благосостояние общества.

25. Оценивая соразмерность ограничения основных прав, Конституционному суду необходимо проверить:

- 1) подходят ли подобранные средства для достижения легитимной цели, то есть можно ли при помощи выбранного средства достигнуть легитимной цели;
- 2) являются ли соответствующие действия необходимыми, то есть нельзя ли достигнуть легитимной цели средствами, в меньшей степени ограничивающими права индивидуума;
- 3) является ли ограничение адекватным, то есть превосходит ли польза, получаемая обществом, ущерб, наносимый правам индивидуума.

Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует хотя бы одному из этих критериев, норма не соответствует также принципу соразмерности и является противоправной (см., например,

пункт 11 решения Конституционного суда от 16 мая 2007 года по делу № 2006-42-01).

26. Подобранные законодателем средства подходят для достижения легитимной цели, если посредством конкретного регулирования эта цель достигается (*см., например, пункт 13 решения Конституционного суда от 7 октября 2010 года по делу № 2010-01-01).*

Закон о предотвращении конфликта интересов среди прочего регламентирует ограничения и запреты, которые должны соблюдаться государственными должностными лицами, декларирование имущественного состояния государственных должностных лиц, а также механизм проверки деклараций государственных должностных лиц.

Статус государственного должностного лица возлагает на лицо обязанность подавать декларацию государственного должностного лица. Согласно статье 26 Закона о предотвращении конфликта интересов, эта декларация, за исключением ее не подлежащей опубликованию части, публично доступна. В Законе о предотвращении конфликта интересов также установлен порядок проверки деклараций и отраженных в них фактов.

В части первой статьи 30 Закона о предотвращении конфликта интересов предусмотрено, что за нарушение этого закона лицо привлекается к определенной в законах ответственности. Государственное должностное лицо, согласно положениям этой статьи, обязано возместить нанесенные убытки. Согласно части первой статьи 31 Закона о предотвращении конфликта интересов, Бюро и СГД обязаны информировать общество о нарушениях этого закона, констатированных в деятельности государственного должностного лица, размещая информацию на домашней странице соответствующего органа в интернете.

Это регулирование направлено на обеспечение прозрачности деятельности администраторов, уменьшение риска конфликта интересов и коррупции. Эффективный и прозрачный процесс неплатежеспособности является одним из факторов, обеспечивающих экономический рост и стабильность.

Таким образом, подобранные законодателем средства подходят для достижения легитимной цели.

27. Ограничение основных прав необходимо, если не существует иных средств, которые были бы столь же действенны и в случае выбора которых основные права лиц ограничивались бы в меньшей степени.

В компетенции Конституционного суда – проверить, были ли в конкретном случае надлежащим образом взвешены возможности использования альтернативных средств, которые бы в меньшей степени затрагивали основные права лица, определенные в Конституции, а легитимной цели позволяли достигнуть на том же качественном уровне (см. пункт 14 решения Конституционного суда от 30 января 2012 года по делу № 2011-09-01).

27.1. Заявители указывают, что уже на настоящий момент создана и существует всеобъемлющая и достаточная система надзора за деятельностью администраторов. Если существующая система надзора за деятельностью администраторов неэффективна, ее можно улучшить путем внесения поправок в нормативные правовые акты и усовершенствования их применения. Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить, какова существующая система надзора за администраторами и является ли ее возможное усовершенствование более щадящим средством достижения легитимной цели ограничения основных прав, содержащегося в оспариваемых нормах.

Система надзора за деятельностью администраторов регламентирована в Законе о неплатежеспособности. Во-первых, согласно статье 85 Закона о неплатежеспособности, после объявления процесса неплатежеспособности юридического лица администратор ежеквартально подготавливает и в электронной форме отправляет кредиторам и Администрации неплатежеспособности отчет о своей деятельности. То, какая информация должна указываться в бланке отчета о деятельности администратора, определяют правила Кабинета министров № 1003 от 26 октября 2010 года «Правила об отчете о деятельности администратора процесса неплатежеспособности и порядке его заполнения». В отчете указываются расходы на обеспечение процесса неплатежеспособности,

то, из каких средств и в каком размере покрываются расходы на процесс неплатежеспособности, информация об имуществе должника, получаемых должником доходах, денежных суммах, которые должник направил на покрытие требований кредиторов и расходов на процесс неплатежеспособности. В отчет также включается информация о суммах, выплаченных кредиторам, оцененных администратором сделок должника, начатых администратором судопроизводствах, собраниях кредиторов и действиях, которые в рамках процесса неплатежеспособности планируются в дальнейшем. Таким образом, отчет о деятельности администратора содержит только сведения, связанные с конкретным процессом неплатежеспособности, но не дающие полного представления о всех доходах администратора.

Во-вторых, работу администраторов Администрация неплатежеспособности может контролировать, используя инструменты, упомянутые в части второй статьи 174 Закона о неплатежеспособности, и среди прочего она может подать в суд заявление об отстранении администратора от процесса правовой защиты и от выполнения обязанностей администратора.

Чтобы обеспечить надзор за процессом правовой защиты, процессом неплатежеспособности юридического лица и процессом неплатежеспособности физического лица, Администрация неплатежеспособности в соответствии с частью первой статьи 174 Закона о неплатежеспособности контролирует деятельность администратора в процессе правовой защиты, процессе неплатежеспособности юридического лица и процессе неплатежеспособности физического лица, а также рассматривает жалобы на действия администратора. Согласно части второй статьи 174 Закона о неплатежеспособности, Администрация неплатежеспособности для обеспечения надзора за процессом правовой защиты, процессом неплатежеспособности юридического лица и процессом неплатежеспособности физического лица имеет право запросить у государственных органов и органов самоуправления информацию, связанную с процессом правовой защиты и процессом неплатежеспособности, необходимые сведения и документы о ходе процесса правовой защиты и процесса неплатежеспособности; запросить

и получить от администратора необходимые сведения и соответствующие документы о ходе процесса правовой защиты и процесса неплатежеспособности; затребовать, чтобы администратор предъявил оригиналы документов, и получить копии документов, необходимых для проверки законности действий администратора; запросить и получить объяснения администратора в отношении его действий в процессе правовой защиты и процессе неплатежеспособности; вызвать администратора в Администрацию неплатежеспособности для предоставления объяснений касательно хода процесса правовой защиты и процесса неплатежеспособности; возложить на администратора правовую обязанность; подать в суд заявление об отстранении администратора от выполнения обязанностей администратора процесса правовой защиты и процесса неплатежеспособности; поднять вопрос о прекращении действия или аннулировании сертификата администратора.

Как вытекает из упомянутых правовых норм, задача Администрации неплатежеспособности – следить за соответствием процесса правовой защиты, процесса неплатежеспособности юридического лица и процесса неплатежеспособности физического лица нормативным правовым актам, контролируя действия администратора. Администрация неплатежеспособности может проверять и контролировать действия администратора, используя инструменты, упомянутые в части второй статьи 174 Закона о неплатежеспособности. Однако и этот контроль связан только с конкретным процессом неплатежеспособности. Более того, как указывает Администрация неплатежеспособности, механизм этого контроля недостаточен для обеспечения прозрачности деятельности администраторов (*см. стр. 65 тома 5 материалов дела*).

В-третьих, деятельность администраторов контролирует также суд, рассматривая жалобы на решения и действия администратора в конкретном процессе неплатежеспособности. Кроме того, надзор за деятельностью администратора обеспечивают также кредиторы, для которых Закон о неплатежеспособности предусматривает весьма широкие возможности контроля. Однако надзор, осуществляемый судом и кредиторами, также ограничен рамками конкретного дела, что не всегда

позволяет получить полное представление о деятельности администратора.

Заявители не указали, какие поправки следует внести в регулирование надзора за деятельностью администраторов, чтобы их основные права ограничивались в меньшей степени. Упомянутые в заявлениях соображения о необходимости усовершенствования надзора за деятельностью администраторов связаны с улучшением применения уже действующего нормативного регулирования. Однако возможное улучшение применения правовых норм нельзя расценивать как альтернативное средство достижения легитимной цели.

27.2. Более щадящим, но столь же эффективным средством улучшения контроля за деятельностью администраторов Заявители считают возложение на администраторов обязанности подавать еще какие-либо отчеты или декларации, но без присвоения им статуса государственного должностного лица. Приглашенное лицо А. Струпишс также указывает, что альтернативным средством могло бы являться регулирование, возлагающее на администраторов обязанность подавать декларацию о доходах, которая по содержанию схожа с декларацией государственного должностного лица, но не приравнивающее администраторов к государственным должностным лицам (*см. стр. 149 тома 5 материалов дела*).

Выбор в отношении того, следует ли администраторов в их должностной деятельности приравнять к государственным должностным лицам, является вопросом, находящимся в компетенции законодателя, и такое приравнивание само по себе еще не несет в себе несоответствия положениям Конституции. Однако Конституционный суд уже ранее указал, что он вправе проверить, существуют ли более щадящие средства достижения легитимной цели, в случае выбора которых основные права Заявителей ограничивались бы в меньшей степени.

Сазэйма указывает, что оспариваемые нормы являются частью реформы надзора за деятельностью администраторов, и эта реформа достаточно объемна (*см. стр. 150 тома 1 материалов дела*). Внося столь значительные изменения в надзор за деятельностью администраторов, законодатель должен оценить, не создают ли дополнительно возлагаемые

на администраторов ограничения, запреты и обязанности несоразмерного ограничения их основных прав. Изменяя регулирование надзора за деятельностью администраторов, законодатель должен выбирать такие средства достижения легитимной цели, которые обеспечат также защиту основных прав тех администраторов, которые являются адвокатами.

Конституционный суд уже ранее признал, что сам он не занимается поиском оптимальных решений, так как это – задача законодателя. Суд может исключительно указать, что более щадящие средства существуют (*см. пункт 14.3 решения Конституционного суда от 4 ноября 2005 года по делу № 2005-09-01*).

В рассматриваемом случае такими более щадящими средствами могли бы стать предусмотренные исключения в отношении запретов, установленных для государственного должностного лица Законом о предотвращении конфликта интересов, – тех из них, которые несовместимы с гарантиями профессиональной деятельности адвокатов, в первую очередь определенными в Законе об адвокатуре. Например, законодатель мог бы не относить к администраторам, которые одновременно являются адвокатами, установленный Законом о предотвращении конфликта интересов запрет на то, чтобы заниматься рекламой.

Неблагоприятные последствия, которые оспариваемые нормы создают для Заявителей, можно также уменьшить, введя в отношении подачи декларации государственного должностного лица регулирование, которое будет обеспечивать гарантии профессиональной деятельности тех администраторов, которые одновременно являются адвокатами. Если бы для администраторов, которые одновременно являются адвокатами, было предусмотрено отличное регулирование единственно в отношении публикуемой и не публикуемой частей декларации, они бы не освобождались от обязанности указывать в декларации государственного должностного лица такой же объем сведений, какой обязано предоставлять любое государственное должностное лицо. Это позволяло бы органам, осуществляющим надзор за исполнением Закона о предотвращении конфликта интересов, узнавать также ту информацию о

деятельности администратора в должности адвоката, на которую распространяется принцип конфиденциальности.

27.3. Конституционный суд признает – если поставленной цели можно достигнуть средствами, которые в меньшей степени ограничивают права лица, но одновременно требуют несоразмерно больших вложений от государства и общества, нельзя считать, что государство обязано выбрать такое средство (*см. пункт 19.2 решения Конституционного суда от 6 октября 2010 года по делу № 2009-113-0106*).

То, что разработка иного регулирования не требует несоразмерно больших вложений, подтверждается тем фактом, что законодатель 10 сентября 2015 года принял закон «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», которым уточнил регулирование в отношении совмещения должностей и обязанности подавать декларацию государственного должностного лица.

В отношении обязанности подавать декларацию государственного должностного лица статьей 8 закона от 10 сентября 2015 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» часть четвертая статьи 26 Закона о предотвращении конфликта интересов была дополнена предложением в следующей редакции: «Если декларацию подает государственное должностное лицо, упомянутое в пункте 26 части первой статьи 4 настоящего закона, в дополнение к указанному в настоящей части публично недоступной частью декларации являются сведения о договоре подряда и полномочия, исполняемом в рамках профессиональной деятельности адвоката, а также информация о сделках, осуществляемых в рамках профессиональной деятельности адвоката, и о размере этих сделок». Согласно пункту 9 переходных положений этого закона, поправки вступают в силу 1 января 2016 года. Как указано в аннотации к законопроекту, поправки сделаны для того, чтобы в публикуемой части декларации не указывалась конфиденциальная информация о профессиональной деятельности адвоката и обеспечивалась конфиденциальность клиента адвоката (*см. аннотацию к законопроекту*

№ 275/Lp12 «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“»).

27.4. Собранные в деле материалы не свидетельствуют о том, что законодатель, принимая оспариваемые нормы, надлежащим образом оценил, какие последствия их применение вызовет для тех администраторов, которые одновременно являются адвокатами, и не противоречат ли ограничения, запреты и обязанности, возлагаемые на администраторов оспариваемыми нормами, принципам независимости и конфиденциальности деятельности адвоката. Конституционный суд указывает, что адвокаты составляют почти половину общего числа администраторов. В 2015 году в Латвии было 333 администратора и 158 из них – присяжные адвокаты (см. стр. 45 тома 5 материалов дела).

Задача Конституционного суда состоит не в том, чтобы выражать свое мнение о наиболее подходящем из различных возможных решений. Такой выбор является правом и обязанностью законодателя. Материалы дела не свидетельствуют о том, что законодатель осознал риски, которым оспариваемые нормы подвергают основные права Заявителей, и взвесил альтернативные средства, которые обеспечивали бы администраторам, одновременно являющимся адвокатами, предусмотренные в законах гарантии профессиональной деятельности адвокатов. Указанное ранее позволяет сделать вывод, что существуют средства, которые в меньшей степени ограничивают основные права Заявителей, и при помощи этих средств легитимной цели содержащегося в оспариваемых нормах ограничения основных прав можно достигнуть на равноценном качественном уровне. Иными словами, существуют средства, которые одновременно с приравниванием администраторов к государственным должностным лицам обеспечивали бы лицам, которые являются не только администраторами, но и адвокатами, гарантии профессиональной деятельности для сохранения выбранного занятия.

Конституционный суд в решении не должен перечислять все возможные более щадящие решения (см. пункт 17.2 решения Конституционного суда от 23 апреля 2009 года по делу № 2008-42-01). Если констатируется, что имеется хотя бы одно менее ограничительное средство, есть основание

признать, что оспариваемые нормы несоразмерно ограничивают основные права.

Таким образом, оспариваемые нормы, в той мере, в какой они не обеспечивают администраторам, которые одновременно являются адвокатами, гарантии профессиональной деятельности для сохранения выбранного занятия, не соответствуют принципу соразмерности.

28. Поскольку констатировано несоответствие оспариваемых норм первому предложению статьи 106 Конституции, в дополнительной оценке их соответствия статье 1 Конституции нет необходимости.

29. Согласно части третьей статьи 32 Закона о Конституционном суде, правовая норма, которую Конституционный суд признал не соответствующей правовой норме высшей юридической силы, считается недействительной со дня опубликования решения Конституционного суда, если Конституционный суд не постановил иное. Согласно пункту 11 статьи 31 Закона о Конституционном суде, Конституционный суд может в решении указать момент, в который утрачивает силу оспариваемая норма (акт), признанная не соответствующей правовой норме высшей юридической силы.

Заявители просят признать оспариваемые нормы в отношении них недействительными с момента принятия. Оспариваемая норма закона «Поправки к Закону о неплатежеспособности» принята 25 сентября 2014 года, а оспариваемый закон «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» – 30 октября 2014 года.

В связи с этим Конституционному суду необходимо взвесить, с какого момента каждую из оспариваемых норм следует признать недействительной.

29.1. Оспариваемый закон от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» вступит в силу 1 января 2016 года. Следовательно, ограничения, запреты и обязанности, возлагаемые Законом о

предотвращении конфликта интересов на государственное должностное лицо, будут затрагивать Заявителей только с 1 января 2016 года.

Таким образом, у Конституционного суда отсутствует основание для признания оспариваемого закона от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“» недействительным с момента его принятия.

29.2. Согласно пункту 34 переходных положений Закона о неплатежеспособности, оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» вступила в силу 1 марта 2015 года.

Конституционный суд уже признал, что при принятии решения о моменте, в который оспариваемая норма (акт) утрачивает силу, необходимо учитывать, что его задача – по возможности устранить ущемление основных прав заявителей (см. пункт 25 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103). В таком случае Конституционному суду необходимо констатировать, что оспариваемая норма создает для Заявителей ущемление их основных прав, гарантированных Конституцией.

Оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» тесно связана с оспариваемым законом от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“». Из материалов дела невозможно получить подтверждение тому, что оспариваемая норма закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» на момент вынесения постановления настолько сильно ущемляет права Заявителей, что для устранения этого ущемления необходимо наделить постановление обратной силой.

Постановляющая часть

На основании статей 30–32 Закона о Конституционном суде
Конституционный суд

п о с т а н о в и л:

признать статью 2 закона от 25 сентября 2014 года «Поправки к Закону о неплатежеспособности» и закон от 30 октября 2014 года «Поправки к закону „О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц“», в той мере, в какой они не обеспечивают администраторам процесса неплатежеспособности, которые одновременно являются адвокатами, гарантии профессиональной деятельности для сохранения выбранного занятия, не соответствующими первому предложению статьи 106 Конституции Латвийской Республики.

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его опубликования.

Председатель судебного заседания

А. Лавиньш